LUCA CARNAZZA

Il gabinetto e ele amministrazioni centrali dello stato

1884

IL GABINETTO

E

LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

DELLO STATO

PER L'AVV. CAV. UFF.

SALVATORE DE LUCA CARNAZZA

Prof. di Diritto Amministrativo nella R. Università di Catania.

CATANIA

TIPOGRAFIA DI GIACOMO PASTORE

1884.

All'Esimio Sig. Prof.
Avv. Lucchini Direttore della
Rivista Penale —
Omaggio dell'A.

IL GABINETTO

E

LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

DELLO STATO

PER L'AVV. CAV. UFF.

SALVATORE DE LUCA CARNAZZA

Prof. di Diritto Amministrativo nella R. Università di Catania.

CATANIA
TIPOGRAFIA DI GIACOMO PASTORE
1884.

AL MIO AMATISSIMO FRATELLO

GIUSEPPE

SOMMARIO

§ 1. *Introduzione*—§ 2. *Il Gabinetto nei Governi parlamentari e sua importanza costituzionale*—§ 3. *La nomina e la revoca dei Ministri e Prerogative sul riguardo della Corona*—§ 4. *La Corona in Italia*—§ 5. *I ministri debbono scegliersi fra i membri delle Camere Legislative*—§ 6. *Da quale Camera debba essere scelto il primo ministro*—§ 7. *Il capo del gabinetto è il* leader *della maggioranza parlamentare*—§ 8. *Se possano ammettersi ministri non politici ma tecnici*—§ 9. *Il Ministro della Marina*—§ 10. *Le crisi ministeriali*—§ 11. *Un ministero non si dimette dietro un voto del Senato*—§ 12. *Crisi parziali*—§ 13. *Crisi extra parlamentari*—§ 14. *Se un Ministero caduto dietro un voto parlamentare possa ripresentarsi alle Camere*—§ 15. *I partiti politici e l' amministrazione*—§ 16. *La giustizia nell' amministrazione* — § 17. *Le Amministrazioni centrali dello Stato, Inghilterra, Francia, Altri Stati*—§ 18. *I Dicasteri e le grandi amministrazioni centrali in Italia*—§ 19. *Attribuzioni comuni a tutti i Dicasteri* — § 20. *Attribuzioni di ciascun singolo Ministero, Ministero degli Esteri*—§ 21. *Ministero degli Interni*—§ 22. *Ministero di Grazia, Giustizia*

Introduzione.

§ 1.—Non tutti i principî costituzionali e le buone e corrette regole di pubblica amministrazione sono scritti in una Carta, Statuto, Costituzione o legge.

La maggior parte di essi invece si desumono e scaturiscono dalla sana pratica e dalla esperienza segnatamente di quelle Nazioni, che da tempo molto maggiore della nostra godono i benefizî delle istituzioni liberali e democratiche.

Molte e gravi quistioni si sollevano in ordine allo importante e vasto argomento del gabinetto e delle Amministrazioni Centrali dello Stato.

Senza pretendere ad una completa dissamina, io ho voluto accennarne ad alcune e brevemente trattarle, attingendo agli eterni principî di ragione, di cui il Diritto Costituzionale non è che il trionfo e la conquista, e alle sane norme e consuetudini costituzionali dell' Inghilterra, il paese classico e secolare della libertà, a quella Camera dei Comuni precipuamente, che il Montelambert chiama il tempio della storia e della legge, dell' eloquenza e della libertà, quello che é da mille anni il santuario politico e legislativo di un popolo cristiano, la culla della libertà di un mondo moderno; il Diritto pubblico inglese essendo per gli altri Stati del Continente di Europa la chia-

ve di volta delle Costituzioni odierne, e ciò che è stato il Diritto Romano per le legislazioni civili degli Stati moderni. Attingerò infine alla nostra giurisprudenza parlamentare; poichè, se l'Italia non può vantare negli ordini costituzionali quella vetustà del popolo Britannico, non sarà per questo meno vero che il nostro Parlamento sia il palladio delle libertà costituzionali, il giudice supremo delle grandi quistioni, la palestra ove si agitano e si dibattono i più ardui problemi economici, giuridici, politici, finanziarî, e una copiosa giurisprudenza vi si è già formata.

Il Gabinetto nei governi parlamentari e sua importanza costituzionale.

§ 2.—Una delle grandi istituzioni degli stati rappresentativi odierni è il gabinetto o ministero.

Anche nelle monarchie assolute i Principi hanno dei ministri, i quali rivestono soltanto la fiducia personale dei loro padroni e non sono responsabili che dinanzi al Monarca soltanto.

Il governo della monarchia assoluta non è che l'espressione della volontà del Re.

Ma il concetto di governo distinto dal Re, indipendente da lui, che non ha altra volontà che la legge, e altra ragion di esistenza se non il volere della Nazionale Rappresentanza e a qnesta solamente responsabile, è essenzialmente moderno, ed è un portato e una conquista dei popoli molto innanzi negli ordini costituzionali; istituzione essenzialmente moderna, dice il Macaulay (1), che non esisteva al tempo dei Plantageneti, dei Tudors e degli Stuard, ignota a Delome e a Blackstone, ma che dai moderni oggi è ritenuta veramente essenziale alla Costituzione.

Un Ministero, soggiunge l' illustre Macaulay, è un' associazione di uomini di Stato, che si trovano d'accordo sulle questioni del giorno, ed hanno o contano di avere una maggioranza favorevole alla Camera dei Comuni.

(1) History of Enyland p. 146. V. anche il Palma—Corso di Diritto Costituzionale—V. 2° pag. 10.

I Ministri non sono più i ministri del Re ma della Nazione, e rispondono alla Nazione.

Doppio è il carattere della carica dei Ministri. Eglino anzitutto essendo la espressione e il comitato esecutivo della maggioranza parlamentare, rappresentano un partito politico il quale ha un indirizzo speciale di politica e un programma di governo da far trionfare.

Ma oltre il carattere di eminenti uomini politici che hanno i ministri, essi rivestono eziandio un carattere amministrativo sendo i medesimi i capi supremi della gerarchia amminisתrativa preposti alle grandi amministrazioni centrali dello Stato.

L' importanza costituzionale del gabinetto nel governo rappresentativo stà in ciò, che nel ministero è riposta la responsabilità degli atti di governo, e per cui l'art. 67 del nostro Statuto Costituzionale stabilisce che tutti gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro responsabile, e la responsabilità è la condizione essenziale del Governo: nulla pertanto può la volontà regia, nel governo dello Stato nulla v'ha di potere personale della Corona; nessuna sfera di azione governativa v' ha, eziandio per quelli atti che sembrano prerogativa esclusiva del Re, su cui non si estenda la responsabilità ministeriale: non basta poi la fiducia personale del Principe, ma i ministri costituzionali aver debbono precipuamente la fiducia e la stima dei Rappresentanti della Nazione, di cui sono il comitato e il potere esecutivo, essi quindi sono tenuti a rispondere alla Nazione e per essa ai suoi Rappresentanti.

Il governo costituzionale, mentre ha tolto al monarca lo esercizio del potere personale che colpisce l' immaginazione, lo ha sottratto alle lotte dei partiti, alla responsabilità dei provedimenti impopolari e alle severità del potere esecutivo.

Il Re è al disopra di tutti i partiti, e tiene sul trono una bilancia eguale fra i governanti e il partito rivale, non sposa alcuna causa o sistema di governo. I ministri prendono sovra di sè stessi l' impopolarità di ogni atto del potere esecutivo.

Questi saggi principi costituzionali si osservano in quasi

tutte le Nazioni organate a forme costituzionali, specialmente in Inghilterra, in Italia, in Belgio.

La tradizione monarchica e il diritto storico in Germania hanno colà alquanto modificato questo principio.

L'imperatore Guglielmo di Germania in data 4 gennaro 1882 emise la seguente ordinanza che noi riportiamo come documento storico importante, anzichè come valore costituzionale, nella quale afferma i diritti della Corona di dirigere personalmente la politica, di guidare il governo e la politica del governo della Russia secondo le proprie idee, che gli atti governativi sono atti del re.

« Il diritto del Re di guidare il governo e la politica della Prussia secondo le proprie idee è limitato ma non abolito della Costituzione; gli atti di governo del Re abbisognano della controfirma di un ministro e vanno sostenuti, come avvenne anche prima che fosse promulgata la Costituzione, dai ministri del re, ma essi rimangono atti governativi del re, dalla decisione del quale emanano, ed il quale esprime la sua volontà costituzionalmente mediante i medesimi.

« Non è quindi ammessibile, e sarebbe un menomare i diritti costituzionali del re, allorquando il suo esercizio è rappresentato come se emanasse dai ministri che ne sono responsabili e non dal re stesso.

« La Costituzione della Prussia e l'espressione della tradizione monarchica di questo paese, il cui svolgimento si fonda sulle vive relazioni dei suoi re col popolo.

« Queste relazioni non possono trasferirsi ai ministri nominati dal re poichè esse sono unite alla sua persona. Il loro mantenimento è una necessità di Stato per la Prussia.

« È quindi mia volontà che tanto in Prussia quanto nei corpi legislativi dello impero non si lasci alcun dubbio sul diritto costituzionale mio e dei miei successori di dirigire personalmente la politica del mio governo, e che venga sempre confutata l'opinione secondo la quale l'inviolabilità della persona del Re in Prussia sempre esistente, espressa dallo art. 43 della controfirma responsabile, tolga ai miei atti di governo il carattere di risoluzioni reali indipendenti.

« È compito dei miei ministri di sostenere i miei diritti

costituzionali mettendo in guardia contro dubbî ed equivoci.»

Più tardi nel Rechstag da un ministro fu espressa l'idea che il vero presidente del Consiglio in Prussia è il Re, sebbene fosse stato meno accentuata dal ministro di Stato Puttkamner, il quale nella seduta del 25 gennaro 1882 interpetrava al Rechstag benevolmente l'ordine reale, sostenendo che l'ordinanza dell'Imperatore e Re sopratutto era intesa a prevenire ogni nuovo conflitto delle crisi europee che ci minacciano, e che la monarchia imperiale e reale atteggerebbesi secondo ogni persuasione a sostegno del diritto e della libertà.

La nomina e la revoca dei Ministri, e prerogative sul riguardo della Corona.

§ 3.—Ai sensi del nostro Statuto Costituzionale la nomina e la revoca dei Ministri appartiene alla Corona.

Ma lo spirito della Costituzione e le saggie consuetudini parlamentari hanno anco in ciò assai limitata la prorogativa regia.

La Corona non può nominare a suoi ministri coloro che crede meritare di sua particolare fiducia, ma sibbene soltanto coloro che a lei vengano indicati e designati dalle Camere Legislative, e che hanno l'appoggio e il favore della maggioranza parlamentare, di cui il Ministero è il comitato e il potere esecutivo; sicchè per servirmi di una frase di un illustre pubblicista (1) il Parlamento è l'assemblea elettorale dei ministri.

Ne risulta, osserva Montesquieu, che il sovrano potrà essere soventi obbligato a negare la sua confidenza a quelli che l'avranno meglio servito e di darla per converso a quelli che meno l'hanno meritata.

Le Camere legislative non nominano tutti i ministri, esse designano soltanto chiaramente il personaggio politico che debba assumere il potere o al più pochi individui, intorno a cui si aggruppano la più parte dei membri del Parlamento seguendone le idee e i principî di governo.

(1) Bagehot—La Constitution anglaise trad.—Paris 1869.

La Corona si rivolge a colui che viene designato come il capo della maggioranza della Camera dei Deputati, ed a lui affida la composizione del gabinetto.

Che se la maggioranza vien meno, la Corona si rivolge al *leader* dell'Opposizione costituzionale di S. Maestà—Che se per coalizioni parlamentari, per moltiplicità di partiti e di capi, per varie circostanze, nessun nome risulta chiaramente indicato, è data facoltà alla Corona di apprezzare la situazione parlamentare e di regolarsi in conformità di quella situazione.

In ciò stà appunto l'abilità e la saggezza del capo dello Stato. Funzione costituzionale importantissima e delicata propria del Re, di cui la Corona in Italia ha sempre fatto uso intelligente e retto.

In Inghilterra, la quale a ragione si ritiene come il paese classico delle libere istituzioni, questi principî hanno la loro piena attuazione.

Se nonchè la storia costituzionale inglese ci addita qualche esempio in cui la Corona è intervenuta nello escludere qualche ministro, tale fu il caso ricordato dal May (1), in cui Giorgio 3° si oppose per qualche tempo all'entrata del Fox nel gabinetto; come altresì la Corona ha talvolta congedato i suoi ministri, come avvenne con lord Palmerston.

È obbietto di vive dispute fra i pubblicisti siffatta prerogativa della Corona, di escludere talvolta e di congedare un ministero.

Nulla può stabilirsi in teoria, non tutti i diritti e le facoltà sono stabiliti nella Costituzione.

La Corona non è un' istituzione di vana esteriorità, non è qualche cosa di neutrale e di indifferente; ma è la vera e reale rappresentante degli interessi permanenti della Nazione, il perno in cui si incontrano i varî poteri dello Stato, la più interessata a mantenere tra loro l'armonia e a promuovere il pubblico bene.

Tale essendo le missione della Corona, non è da maravigliarsi, se dessa tal volta nello interesse nazionale inter-

(1) Histoire Costitutionelle de l'Angleterre V. 1.

venga a congedare un ministero, inviso tal fiata al paese, il quale può compromettere gli interessi della Nazione, quand'anco egli abbia a suo favore la maggioranza della Camera, poichè non sempre le maggioranze rappresentano la nazione reale, chè anzi spesso ne sconoscono i veri interessi, e sono faziose.

Il Palma (1) stima appunto che il Re, moderatore come deve essere dei partiti, quando un partito al potere spinge l'altro alla ribellione, è un prezioso diritto cotesto del Re di ridar la pace allo Stato, cambiando i Ministri.

Anche il Laveleye crede che quando si tratti di calmare un'agitazione che potrebbe compromettere la sicurezza delle istituzioni stabilite, in questo caso la Corona adempie all'ufficio che costituisce uno dei vantaggi più certi della monarchia. (2) Il chiaro pubblicista ricorda il fatto della nomina del governatore di Limburgo del sig. Decken, compromesso in un fallimento. Questa nomina commosse l'opinione pubblica di Bruxelles, e fu allora che Leopoldo 2.° piuttosto che difendere colle baionette i portafogli dei suoi ministri, in ossequio alla moralità pubblica li licenziò. Il Laveleye e altri scrittori lodano l'operato del Principe Belga.

Senza ricordare i varî esempî inglesi, basti citare il famoso *memorandum* della regina Vittoria, la quale *può dimettere un ministro che mancasse di sincerità verso la Corona,* siccome appunto fu praticato verso Lord Palmerston nel 1851.

La Corona in Italia.

§ 4.—Il diritto pubblico costituzionale d'Italia è pieno di esempî, in cui il gran re Vittorio Emanuele 2.° usò con molta saggezza e prudenza di una facoltà, per cui vâ meritamente annoverato come uno dei primi uomini di Stato d'Europa.

(1) Op. cit. v. 2.

(2) La crise recente en Belgique — Revne de deux mondes —15 gennaro 1872.

Se il Re è una grande istituzione, un principio, non è però un automa, egli ha diritto di apprezzare una data situazione parlamentare, politica e militare.

Così è noto come il Cavour si opponesse alla firma reale ai patti di Villafranca. Ma Vittorio Emanuele 2.° col suo buon senso pratico non si pose a rischio di lasciarsi sfuggire l'acquistata Lombardia, firmò i patti accettando le dimissioni del suo popolare ministro.

Gli scrittori di diritto costituzionale lodano la condotta della Corona pello esercizio saggio della prerogativa, nello interesse dello Stato (1). D'altronde il Re per giustificare la sua saggia condotta dinanzi al Parlamento chiamò il La Marmora che si assunse ogni responsabilità.

Altro esempio in cui il Re fece uso saggio della sua prerogativa. In seguito alla convenzione del 15 settembre 1864 pel trasferimento della capitale a Firenze, avvennero i luttuosi casi del 21 e 22 settembre, in cui si sparse per le vie di Torino il sangue cittadino. Ma il grande monarca, anzichè far reagire colla forza i suoi ministri, i quali pur godeano la fiducia della maggioranza del Parlamento, nello interesse della pace dello Stato, obbligò i ministri a presentare le dimissioni chiamando altri in loro vece per calmare e acquetare gli animi.

Il giorno 24 settembre 1864 la Gazzetta Ufficiale portava queste memorande parole: « S. M. avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnato ieri nelle sue mani ». Il Re sostituì al Ministero Farini—Minghetti il La Marmora.

Può talvolta il Re non accettare le dimissioni di un Ministero caduto dietro un voto della Camera, mantenendo i suoi ministri, e facendoli presentare al giudizio del paese.

Così il Re mantenne il Ministero Ricasoli battuto da un voto politico (11 febbraro 1867); sebbene questo in seguito al risultato delle elezioni, si fosse dimesso.

V'ha qualche caso in cui il Ministero battuto dietro un

(1) V. Palma—I cambiamenti di Ministero in Italia—Nuova Antologia, 15 Dicembre 1878.

voto, per riguardo alla Camera presenta le sue dimissioni: pure quantunque non si trattasse di un voto politico ma tecnico il Ministero Lanza, in seguito alla votazione della Camera che stanziava una somma maggiore di quella proposta dal ministero per una stazione navale a Taranto, si dimette.

Il Pisanelli invitato a comporre il nuovo Ministero si rifiutava, motivando di non aver combattuto il Ministero Lanza politicamente; e questo restò al potere.

La condotta della Corona in Italia è stata sempre irreprensibile e informata al bene della Nazione, ossequente alla maggioranza parlamentare ha saputo sempre prender consiglio dalla situazione generale dei partiti e dagli umori delle Camere.

I ministri debbono scegliersi fra i Membri delle Camere Legislative.

§ 5.—I Ministri debbono far parte delle Camere Legislative. Ciò, quantunque non risulta dalla lettera dello Statuto, scaturisce però dallo spirito della Costituzione, ed è una saggia consuetudine ricevuta appo gli Stati costituzionali.

In Italia si è costantemente praticata. In questi ultimi anni assunti al potere i ministri Di Brocchetti, Corti, Bruzzo, Ferrero e altri, si è subito loro assegnato un seggio nel Senato onde rendere costituzionale la loro posizione.

Nelle vecchie costituzioni francesi del 1799, 1814 e 1852 si proclamò il principio assoluto della separazione dei poteri specialmente fra lo esecutivo e il legislativo, escludendo dal far parte delle assemblee i ministri.

Ma i progressi del giure costituzionale hanno condannato il principio della separazione assoluta dei poteri, e dimostrato che anzichè separazione debba esservi distinzione tra i poteri (1). Già il Constant e con lui, il Prevost Paradol, il Laboulaye, il Thiers, il Passy, il Ribert e tutti i più autorevoli uomini di Stato della Francia riconobbero il vecchio

(1) Vedi il pregevole lavoro di Henzi Rozy—Des divisions du pouvoir. Paris—Toulonse 1881.

errore della incompatibilità tra il ministero e la rappresentanza legislativa. La recente costituzione francese del 25 febbraro 1875 segnò in questa parte un trionfo dei veri principî costituzionali.

Che i ministri facciano parte delle Camere legislative, dice il Rozy (1) è un domma della dottrina del parlamentarismo.

Il potere esecutivo deve essere per necessità in continui rapporti col legislativo. Ciò è naturalissimo e logico; dovendo il ministero presentare alle Camere i suoi disegni di legge, e dovendo dessi discutersi minutamente, è tenuto a dare ogni momento ai Rappresentanti la Nazione spiegazioni, deve dimostrare la ragionevolezza dei suoi criterî, debbe difendere il suo operato.

I ministri, per il diritto di interrogazione e d'interpellanza che spetta ai deputati e ai senatori, hanno il dovere di render minuto conto del governo e dell'amministrazione, degli affari riguardanti la politica estera, la sicurezza interna, la giustizia, le finanze, la milizia ecc.

I ministri inoltre prodotti dalle elezioni si ispireranno meglio alla opinione generale del paese nella presentazione dei progetti di legge.

La qualità di membri del Parlamento nei ministri renderà più difficile la dissoluzione della Camera elettiva.

Studiando la storia costituzionale dell'Inghilterra, il Brunialti (2) non trova altri esempî in contrario al principio di universo diritto costituzionale che i due seguenti, i quali non furono esenti da censura: l'on. Gladstone fu segretario di Stato dal dicembre 1845 al luglio 1846 senza far parte della Camera dei Comuni, l'on. Harding Giffort fu per qualche tempo *sollicitor* generale con Lord Beaconsfield nelle stesse condizioni.

Il Bagehot ha dimostrato inconfutabilmente che l'esclusione dei Ministri dall'Assemblea conduce ad un *inevitabile degradamento della vita pubblica*, nuoce all'andamento degli affari, e riesce pericoloso alla solidità stessa della Costi-

(1) Op. cit. p. 51.

(2) Le moderne evoluzioni del governo costituzionale p. 326.

tuzione. La vera efficacia della Costituzione inglese stà nella stretta unione, nella *quasi fusione* del potere legislativo con l'esecutivo. Vincolo fra questi due poteri è il gabinetto comitato del corpo legislativo scelto per esercitare il potere esecutivo.

Il Ribert così scrive: la separazione dei poteri è siffattamente contraria alla natura delle cose, che anche i suoi sostenitori più convinti, gli ammiratori della Costituzione americana hanno dovuto temperarne le loro teorie.

La grande repubblica americana, tutto fa presagire, non tarderà a fare un passo nel senso del nostro parlamentarismo ammettendo i ministri nelle Camere. Infatto nella pratica i ministri sono intesi nelle Commissioni. E già il senatore M. Penderson ha presentato un progetto di legge per accordare ai ministri l'autorizzazione di esser presenti alle sedute del Congresso e obbligarli anco a sedervi almeno due volte per settimana per fornire le spiegazioni necessarie. La commissione senatoriale ha approvato ad unanimità siffatta proposta

Da quale Camera debba essere scelto il primo ministro.

§ 6. — Il primo ministro, il presidente del gabinetto deve appartenere alla Camera dei Comuni o alla Camera Alta?

Siffatta quistione si agitò in Inghilterra, e mentre Roberto Peel affermava che il primo ministro dovesse venire dalla Camera Alta piuttosto che da quella dei Comuni, Canning sosteneva la tesi contraria.

Anche Prevost-Paradol in Francia sosteneva che il primo ministro fosse eletto dalla Camera dei Deputati.

È impossibile volere stabilire una norma fissa che valga come principio immutabile di diritto costituzionale.

Può darsi il caso che nella Camera dei Lordi siavi una personalità politica di tanta ascendenza, per forma che la presidenza del ministero le vada per universale consenso quasi si trattasse di una specie di diritto naturale; siccome avvenne di lord Derby e di lord Beaconsfield.

Che anzi fino agli ultimi tempi il gabinetto inglese fu soventi presieduto dai membri della Camera dei Lordi, alla quale anche nei diversi dicasteri si fece più largo posto.

Senonchè è da riflettere come sia raro il caso di trovarsi nella Camera Senatoria personaggi politici così eminenti da essere indicati come i capi naturali del partito.

Le grandi lotte politiche invero si fanno nella Camera dei Deputati; è là che i grandi principî si affermano, è colà la vera vita politica attiva, militante, è là che si formano i veri uomini di governo, di Stato. Sicchè possiamo ritenere che ordinariamente nella maggioranza dei casi, il primo ministro è scelto dalla Camera dei Deputati, il presidente del gabinetto è il capo naturale della maggioranza della Camera dei Deputati.

Costituzionalmente il capo del gabinetto caduto o dimissionario firma il decreto che affida la composizione del novello gabinetto a colui che è stato scelto dalla Corona. Questi si associa i suoi colleghi che devono coadiuvarlo nell'arduo compito del governo dello Stato. Ciascuna Camera è rappresentata nella formazione del Ministero.

Si controverte nella parte che deve farsi a ciascuna Camera nella distribuzione dei portafogli.

Però in qual proporzione ciascuna delle due Camere debba esservi rappresentata, non può stabilirsi a priori dovendo scegliersi gli uomini i più competenti e i più distinti dovunque si trovino. Siffatta quistione è trattata da un egregio pubblicista, l'Arcoleo (1).

Il capo del gabinetto è il *leader* della maggioranza parlamentare.

§ 7. — Nel sistema parlamentare il compito del Ministero non è soltanto quello di attendere al governo e all'amministrazione; havvi un altro compito non meno grave e spesse volte assai più difficile, quello cioè di guidare il Parlamento.

La dottrina dei più illustri gius pubblicisti, Gneist, Stein,

(1) Il Gabinetto nei governi parlamentari p. 164.

Bierdermann, Moll e altri ci insegna che il primo ministro, il capo del gabinetto è di diritto e di fatto il Leader o capo della maggioranza parlamentare.

Siffatto principio di dritto costituzionale è rettamente inteso e applicato negli Stati rappresentativi, l'Inghilterra, l'Italia, il Belgio, l'Ungheria, la Scandinavia ecc.

Invero la direzione del partito politico della maggioranza non può nè dee spettare ad altri che al primo ministro.

Il ministero invero aver debbe la sua base nel Parlamento, egli è il comitato esecutivo della maggioranza parlamentare.

Or la base parlamentare consiste principalmente in un comune programma politico, ben chiaro e definito, sinceramente accettato dalla maggioranza.

Il ministero è l'espressione della maggioranza solo quando cammina in linea retta sulla via di quei principî, di quella bandiera e di quel programma, che costituiscono la sua origine, il suo fondamento, la sua ragion di esistenza.

Da ciò deriva il compito del Ministero di dirigere e guidare la maggioranza, convocarla per sentirne lo avviso nelle gravi quistioni, che sono parte del comune programma politico e per ritemprarsi alla medesima e attingere novella forza.

La mozione del Coyley alla Camera dei Comuni nel 9 febbraro 1851 di nominare un *leader* della maggioranza estraneo al Ministero fu unanimamente disapprovata e neanco messa ai voti, e ritenuta assurda e incostituzionale.

Il capo di un partito politico andando al potere ha il compito di dirigere la maggioranza. E il capo del governo normalmente appartiene a quella Camera, dove si fa la politica militante e battagliera.

Diventato il Distraeli conte di Beaconsfled con seggio nella Camera Alta, fu eletto a capo della maggioranza Sir Stafford Northcote, membro della Camera dei Comuni, il quale era il ministro che veniva immediatamente dopo a Distraeli per dignità.

In Ungheria il capo del gabinetto per antica consuetudine

convoca regolarmente la maggioranza della Tavola dei Deputati.

In Italia l'on. Depretis Presidente del Consiglio ha fatto savio uso della sua prerogativa costituzionale, convocando la maggioranza parlamentare, dirigendola e consultandola nei più ardui problemi.

Quali sono i rapporti del gabinetto colla maggioranza? Ardua quistione ella è questa di sapere quale azione la maggioranza debba esercitare sui disegni legislativi e sull' azione del Governo. Da alcuni si propone che vi siano nelle relazioni della maggioranza col ministero di coloro che provvedano alla polizia interna del partito.

Ed invero è a desiderarsi anzitutto l'accordo e la disciplina nel partito: ciò però non si estende a tutte le modalità, ai varî punti del programma governativo; l'accordo si limita unicamente ai principî fondamentali, alle grandi quistioni che riguardano l' indirizzo politico e amministrativo del gabinetto, e giammai alle quistioni secondarie e di carattere tecnico.

Ecco le parole con cui il Bagehot riassume bellamente i rapporti fra maggioranza e gabinetto.

.... Ma come la Camera ha il potere di licenziare al tempo stesso che quello di scegliere il primo ministro, essa mantiene con questo de' continui rapporti. La Camera lo guida, e il ministro, dal suo canto, la dirige altresì. Questo ministro fa per la Camera ciò che la Camera fa per la nazione. Egli non procede che per le vie nelle quali, secondo la sua opinione, la Camera lo seguirà; ma tocca a lui di mettersi a capo, scegliere la direzione e cominciare il viaggio. E non bisogna affatto esitare: a un buon cavallo piace sentire il freno, ad un'assemblea deliberante piace sentire che ha un capo degno di condurla. Un ministro che mostra debolezza innanzi alla Camera, che non teme di cederle in tutto, che non si prova a disciplinarla, che non rileva con fermezza gli errori che essa commette, questo ministro raramente riesce. I grandi capi del Parlamento hanno molto variato nell'idee, ma tutti hanno avuta una certa fermezza. Si giunge a guastare così una grande assemblea come un

fanciullo, per eccesso d'indulgenza. La politica inglese non è che una serie di azioni e reazioni fra il ministro e il Parlamento. I ministri si sforzano a guidare la Camera e i membri della Camera riparano sotto coloro che li guidano ».

Se possano ammettersi ministri non politici ma tecnici.

§ 8.—Si pretende da alcuni pubblicisti, che a capo di certi Dicasteri, i quali non hanno un carattere politico abbastanza spiccato, e sembrano piuttosto averne uno tecnico e amministrativo, es. i Ministeri della Marina, dell' Istruzione Pubblica, dei Lavori Pubblici, si mettessero uomini non parlamentari, ma abili e competenti funzionari pubblici, uomini tecnici, e ne guadagnerebbero così quei dati servizi amministrativi.

L' on. Senatore Pantaleoni (1) anzi proponeva, tutte le amministrazioni dovessero essere dirette da un capo, da un impiegato direttore, il quale permanentemente rimanga alla testa di un dicastero, e che si provveda all' amministrazione dello Stato con ministri, i quali siano sottratti a tutte le fluttuazioni della politica, e il solo ministro politico fosse il Presidente del Consiglio.

Ma siffatta opinione è respinta dai migliori scrittori di Diritto Costituzionale (2); poichè la politica non può non influire eziandio su quei Dicasteri che ne sembrano lontani; ogni ministro imprime al ramo di amministrazione di cui è capo un indirizzo politico più o meno liberale secondo le idee del partito politico a cui appartiene, questo appunto abbiamo veduto nel Ministero della Pubblica Istruzione.

Il vero sistema parlamentare non riconosce ministri amministrativi cioè non politici, su cui la Camera non possa esercitare il diritto di nomina e di congedo e il suo sovrano controllo.

(1) Tornata del 3 luglio 1883 — Atti Parlam. Discuss. pag. 1064.

(2) Palma—Corso di Diritto Costituzionale v. 2. p. 449. Arcolèo—Il Gabinetto nei governi parlamentari p. 177.

Ogni Dicastero debbe avere un capo che risponda dinanzi al Parlamento Nazionale; volete che alcuni dicasteri venissero rappresentati dinanzi al Parlamento da uomini, i quali sebbene egregi, pure non vi hanno nessuna autorità, nessuna esperienza parlamentare?

È da osservarsi altresì che il sistema di affidare ad eminenti funzionarî pubblici la direzione di alcuni Dicasteri, scuote la soggezione gerarchica, specialmente pei ministeri la cui base è la disciplina e una passiva obbedienza.

La contraria opinione oltre che violerebbe le funzioni e le attribuzioni del Parlamento, creerebbe nello Stato un'azione senza responsabilità, il che è contrario alla essenza del potere esecutivo meramente responsabile.

« Colui che comanda oggi sa che forse domani dovrà ubbidire ad un subalterno contro il quale pur dovrebbe prendere un qualche provvedimento.»

Nè tampoco possiamo menar buona l' opinione di alcuno, che il capo dello Stato riserbi a sè la nomina a certi Dicasteri che, si dice, debbono sottrarsi alle continue mutazioni politiche.

Nel 1878 il maresciallo Mac Mahon Presidente della Repubblica francese avea invitato il Doufour a comporre il nuovo Ministero, dichiarandogli però che conveniva fare il possibile per sottrarre alle mutazioni politiche i ministeri degli esteri, della guerra e della marina, dicendogli che i tre ministri doveano dipendere direttamenle da lui. Era questo un nuovo modo di eludere il principio della responsabilità ministeriale e i diritti della maggioranza a prò del potere personale; perlochè il Dufour rinunziò di comporre il nuovo Ministero.

Ma più tardi il Maresciallo rinsavito tornò a chiamare il Doufour e approvò il Ministero scelto dalla maggioranza.

Il Ministro della Marina.

§ 9.—La quistione è stata agitata segnatamente pel Ministero della Marina. Un distinto pubblicista ha svolto siffatta

quistione in una importante Rivista (1). Egli dimostra come gli uomini d'azione sono difficilmente uomini di amministrazione, e che le persone destinate al navigare, al combattere non possono in via ordinaria esser poste all'amministrazione.

Gli inglesi mettono a testa della loro marineria un amministratore, un uomo di Stato e non un uomo di mare.

Sopportando gli ufficiali di mare a malincuore un civile alla testa del dipartimento da cui dipendevano, alla Camera dei Comuni nel febbraro 1856 ebbe luogo una lunga discussione intorno all' amministrazione dell' Ammiragliato: il capitano Scortell stimmatizzò la pratica di affidare a un civile le cose dell' ammiragliato, ogni uomo dovendo stare al suo giusto posto; gli rispose però l'ammiraglio Berkley, il quale ebbe a dire di non desiderare giammai un marinaro alla testa dell'ammiragliato.

Siffatta quistione si agitò ancora posteriormente nella Camera dei Comuni, e il Beaconsfield rispondendo a due deputati di contrario avviso, sostenne la convenienza di affidare la suprema direzione dell' ammiragliato ad un uomo politico, poichè per le quistioni tecniche, la costruzione delle navi, i tipi da scegliere, gli armamenti ecc, il ministro si rimette agli avvisi e ai pareri di uomini tecnici componenti il consiglio d'ammiragliato.

Questa è la dottrina e la pratica inglese. Quasi tutti i lordi dell'ammiragliato furono uomini politici e non tecnici.

Anche la Francia segue siffatti principî, le sorti della Marina francese furono tenute da due cardinali, il Richelieu e il Mazzarino, i quali, quantunque non fossero due ufficiali navali, erano però due grandi uomini politici, e lo stesso di cesi di Colbert.

Nel Parlamento italiano siffatta quistione venne ventilata.

L'on. Crispi nella seduta del 15 aprile 1883 proponea a togliere i dubbî e i sospetti che possono sorgere contro l'amministrazione della Marina, che nessun militare di mare sia nominato ministro della marineria.

(1) P. Manfrin—Chi deve essere ministro per la Marina — Nuova Antologia V. XIX-1880-p. 741.

Anche il Brin nella stessa seduta disse credere « che questa convinzione, che nessuno il quale appartenga al Corpo della Marineria debba oramai più andare sul banco ministeriale, sia quasi generale in questa Camera, e nessuno più di me ne è convinto, per modo che se si volesse proporre un articolo di legge in questo senso, io lo firmerei a due mani ». (1)

Le crisi ministeriali.

§ 10. — Varie sono le cause, per cui un Ministero può presentare le sue dimissioni e darsi luogo, come suol dirsi, a una crisi di gabinetto.

Talvolta un voto esplicito di censura, facendo venir meno la fiducia della maggioranza parlamentare, obbliga il ministero a presentare le sue dimissioni;tal altra basta una mozione, un ordine del giorno, il rigetto di un articolo di legge, una coalizione momentanea di varie frazioni opposte dell' Assemblea.

Parimenti se la maggioranza parlamentare, che sosteneva il partito politico al potere, vada assottigliandosi, per guisa che incominciano a farsi strada e a prevalere le idee dell'Opposizione di S. M. e questa da minoranza sia diventata maggioranza, il gabinetto si dimette, e il Re costituzionalmente è tenuto chiamare il *leader* dell' Opposizione, sistema veramente ammirevole, mediante il quale i partiti legalmente e costituzionalmente si avvicendano e si provano al governo dello Stato: invero la retta applicazione dello Statuto e la moralità e la bontà del regime parlamentare richiedono la semplice e leale alternanza al potere fra i due grandi opposti partiti, i quali, fedeli entrambi nell' amore al Re e alle istituzioni vigenti, si differiscono soltanto nella soluzione di alcuni problemi legislativi, amministrativi, finanziarî, economici.

Giova poi ricordare a tutti gli oppositori e demolitori di ministeri, come condannando un gabinetto, bisogna che gli oppositori calcolino le conseguenze tutte del loro voto e ab-

(1) Atti parlam. Leg. XX 1.ª sess. Cam. dei Deputati p. 2329.

biano tutto disposto per raccoglierne immediatamente la eredità, senza lasciare il paese in una incertezza che nuoce all'interno, e che certamente non può avvantaggiare gli interessi all'estero.

Questo dovere pare che non sia ben inteso universalmente; quante lunghe e laboriose gestazioni per la formazione di un nuovo gabinetto! sicchè ripetiamo, in un governo costituzionale; quelli che si uniscono a rovesciare un ministero, hanno il dovere di pensare prima alla soluzione della crisi che stanno per determinare col proprio voto.

Un Ministero non si dimette dietro un voto del Senato.

§ 11. — Un Ministero non si dimette che per un voto della Camera dei Deputati, è questa, in cui si incentra la vita politica attiva e militante dello Stato, che provoca le crisi di gabinetto. Questo per converso resta al potere nonostante un voto contrario della Camera vitalizia.

La Camera dei Deputati è il centro di tutti i poteri dello Stato, essa col suo voto dispone della direzione da dare al governo nazionale, e nomina il governo propriamente detto.

Il risultato di un voto contrario al gabinetto dato dalla Camera Alta, per quanto concerne il lato politico pratico, è assolutamente nullo. La risoluzione resterà negli Archivi della Camera, e il governo non ne prenderà consiglio.

La Camera dei lordi, son pochi giorni, approvava con 100 voti di maggioranza una mozione di biasimo svolta da lord Salisbury contro il gabinetto Gladstone; eppure questo rimase al potere avendo poco dopo la Camera dei Comuni respinta una mozione di biasimo proposta da Northcote.

Il ministero di Lord Grey non ostante il voto ostile della Camera Alta nel 1831, restò al potere confortato da una dichiarazione di fiducia della Camera dei Comuni (1).

Cavour stette al potere al 1853, quantunque il suo pro-

(1) May—Histoire constitutionelle de l'Angleterre—Trad. de Vih—Paris 1866, v. IV p. 557.

getto di legge sulla Banca Nazionale venisse respinto dal Senato avendo con se la maggioranza della Camera.

Il ministero Cairoli nel 1878 non cadde, sebbene il Senato avesse modificato i provvedimenti votati dalla Camera Elettiva per l'abolizione dell'imposta sul macinato.

Crisi parziali.

§ 12.—Si solleva da taluni il dubbio, se le crisi parziali di gabinetto siano o meno costituzionali,o se invece non convenga meglio che le Camere legislative e il Re affidino ad altro personaggio la formazione di un nuovo ministero, allorchè dissensi fra i componenti il gabinetto conducono a dovere dimettersi alcuni tra di essi:

Ma la comune dei migliori pubblicisti ritiene la perfetta costituzionalità delle crisi parziali di gabinetto. È la giurisprudenza in ciò è costante. È desso anzi uno dei modi ordinarî, con i Ministeri in parte si ricompongono, si rinsanguano, quando non esiste una necessità che si disciolgano interamente; le crisi parziali sono certamente da preferirsi alle crisi totali. È poco costituzionale il provocare la caduta dello intero gabinetto, sol perchè un ministro è cattivo e non gode la fiducia del Parlamento; è poco corretto rendere solidale il gabinetto dei difetti di un solo collega. Il Presidente del Consiglio domanda spesso alla Corona di lasciargli ricomporre il Ministero di cui è a capo.

Ciò in omaggio al principio della unità di indirizzo e di azione, che deve sempre sussistere nel gabinetto.

Il paese, modello delle buone pratiche costituzionali, ci offre parecchi esempî di crisi parziali.

Tali furono le crisi parziali del 1809 sotto il ministero di lord Porceval, nel 1813 sotto il ministero di lord Liverpool, del 1827 sotto il ministero Canning, ecc.

In Italia le crisi parziali di gabinetto sono state continue.

È noto come Cavour mutasse spesso i suoi colleghi per ragioni politiche, ricordandosi del gran principio costituzionale che il Gabinetto debba apparire davanti al Parlamento e al paese colla più perfetta unità di vedute, mutava i col-

leghi che dissentivano da lui e si associava quelli che credea più adatti, senza scuotere il Ministero e mantenendosi saldo in sella. Così al 10 gennaro 1855 uscì dal suo Ministero il Dabormida ministro degli esteri mettendosi a quel posto lo stesso Cavour; al 1857 uscì dal Ministero Cavour, Rattazzi ponendosi lo stesso Cavour all'interno e mettendo Lanza alle finanze. Sotto il Ministero Ricasoli uscì il Minghetti per i suoi progetti sulle Regioni, che incontrò la disapprovazione del Parlamento.

Tale la crisi del 20 marzo 1861 sotto il ministero Cavour; il quale conservando il portafoglio degli esteri cede quello dell'interno a Farini; escono Vegezzi, Mamiani e Corsi, che vengono surrogati da Bastogi, Desanctis e Natoli.

Tale quella del marzo 1862 sotto il Ministero Rattazzi che conservando il portafoglio dell'interno cede quello degli esteri a Durando, e sottentrano Conforti a Cordova, Matteucci a Mancini.

Sotto il Ministero Ricasoli nel 17 febbraro 1867 avvenne altra crisi parziale, escono Scialoja, Iacini, Berti e sottentrano Depretis, De Vincenzi e Correnti.

Sotto il ministero Menabrea furono altre due crisi parziali, l'una a 5 gennaro e altra a fine ottobre 1868.

Notevole fu la crisi parziale del novembre 1878 avvenuta sotto il Ministero Cairoli, dal quale in seguito ad una differenza di apprezzamento sulle teorie manifestate dal Presidente del Consiglio circa il diritto di riunione e di associazione uscirono tre ministri il Corti (affari esteri) il Bruzzo (guerra), il Di Brocchetti (marina), i quali furono rimpiazzati da Cairoli, (esteri), Bonelli (guerra), Brin (marina).

Che se però le differenze insorte nel seno del gabinetto risguardano quistioni gravi di alta politica e di amministrazione, per forma che il Presidente del Consiglio, il primo ministro si trovi in disaccordo con quasi tutti gli altri membri del gabinetto, allora la soluzione veramente costituzionale è la dimissione dell'intero gabinetto, la crisi totale.

I membri del gabinetto debbono tenere la stessa linea di condotta, di vedute di azione, cooperare mutuamente

all'attuazione del comune programma. Al Presidente del Consiglio spetta mantenerè l'unità del gabinetto, ed è incostituzionale che egli per sentimento di amicizia o di cavalleria copra i suoi colleghi con la sua autorità e si renda solidale di essi in ogni loro atto. Allora la solidarietà non servirà che a coprire una merce avariata, e a impedire quelle utili e opportune modificazioni ministeriali, ogni ragionevole e utile miglioramento nell'azione del governo, mediante la sostituzione di nuovi e puri elementi che valgano a dare nuova vita e vigore al gabinetto.

Nel fatto poi abbiamo che la Corona può, conservando lo stesso gabinetto, nell'uscita del primo ministro, affidarne ad altro la direzione. Come avvenne nel 1881 in Francia, in cui dimessosi il primo ministro Freycinet per dissensi tra lui e alcuni colleghi, il Cazot, il Costans e il Ferry, la direzione del gabinetto venne affidata al Ferry.

Crisi extra parlamentari.

§ 13. — Una crisi ministeriale, sia pure parziale, extraparlamentare, non determinata cioè da un voto del Parlamento, può dirsi costituzionale?

Nel novembre 1879 sotto il Ministero Cairoli a causa di differenza di pareri in alcuni apprezzamenti finanziarî avvenne una crisi parziale, uscirono cioè dal gabinetto gli onorevoli Grimaldi e Varè, proprio alla vigilia della riunione del Parlamento. Per parte del deputato Sella vi fu al 28 Novembre 1879 nella Camera elettiva una interrogazione al Presidente del Consiglio. Perchè, dicea, l'on. Sella, non avete chiamato giudice il Parlamento sopra questa divergenza per risolvere conforme al suo voto la quistione ministeriale?: perchè avete invece al suo giudizio sottratto la quistione con una crisi extraparlamentare? (1). I Parlamenti, soggiungea l'on. Sella, se hanno qualche volta una azione demolitrice sui Ministeri, pur molte volte i Parlamenti conservano i Ministeri. Le crisi estraparlamentari, in

(1) Atti parlamentari—1881—Camera dei Deputati pag. 8704.

cui il pubblico sconosce i motivi veri che le hanno determinato, sono nocive, il pubblico ha ragion da credere che fossero determinate da considerazioni personali. Rispose l'on. Cairoli, che la crisi estraparlamentare non fu un'offesa al principio costituzionale, reclamando esso che un Ministero si presenti compatto davanti alla Camera; quando lo spirito di conciliazione del capo del gabinetto non è bastato a prevenire la crisi, egli è il miglior giudice di ciò che convenga in quella data situazione; un'opposizione nel suo seno, una maggioranza e una minoranza sarebbe un fatto nuovo, un controsenso. Un ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione. Ciò spiega, egli dicea, tutte le crisi parecchie volte improvvisamente a Camera chiusa, e qualche volta a Camera aperta senza il suo voto. In appoggio citava i due Ministeri che si succedettero in pochi mesi quando la Camera era chiusa nel 1859, nel 1862 la dimissione del Ministero Ricasoli subito dopo un voto quasi unanime di fiducia, la crisi a Camera chiusa nel settembre 1864, quella del 4 Aprile 1867, quella del gabinetto Rattazzi davanti le vacanze nel 1867 e nel 1869 quella del Ministero Menabrea.

Alle parole del Presidente del Consiglio controrispose l' on. Sella, il quale disse non potersi tacciare d' incostituzionale la crisi, poichè il Re ha il diritto di nominare i ministri quando e come crede; esservi soltanto quistione di opportunità nella risoluzione adottata dalla Corona, di cui sono responsabili i suoi consiglieri, ma non potersi sollevare la quistione di costituzionalità.

È utile e necessario che le crisi venissero provocate dalle discussioni parlamentari. E agli esempî addotti dall' on. Cairoli l' on. Sella contrapponeva altri esempî di buone consuetudini parlamentari. Nel 1862 si insistette alla Camera, perchè il Ministero d' allora venisse alla Camera ed esponesse le sue ragioni; nel 1865 lo stesso Sella insistette per venire alla Camera e render conto della sua condotta; nel 1873 il Ministero, quantunque avesse contraria la maggioranza, si presentò al Parlamento per attendere il suo giudizio.

Così conviene al buon andamento delle istituzioni parla-

mentari, affinchè il pubblico prenda parte a ciò che accade in Parlamento. Non sono da ammettersi pertanto in principio le crisi extraparlamentari, salvo casi eccezionali e gravi, come quelli addotti dall'on. Cairoli, quando accadevano p. e. i fatti del 1859, quando accaddero le dolorose giornate del 1864.

Se un Ministero caduto dietro un voto parlamentare possa ripresentarsi alle Camere.

§ 14.— Egli è un principio inconcusso di universo diritto costituzionale, che gli uomini ai quali è affidato il reggimento della cosa pubblica per rimanere al potere debbano conservare la fiducia della Camera dei Deputati, e conseguentemente un voto di biasimo o di sfiducia li obbliga a dimettersi. Questo in principio generale: chè anzi si potrebbe osservare che non vi è bisogno di aspettare che una maggioranza contraria si fosse manifestata alla Camera, perchè gli uomini al Governo lascino i loro posti, bastano soltanto le prime avvisaglie, bastano che essi si accorgano di essere abbandonati dai loro amici.

Pur tuttavia non ogni voto dell'assembla produce la caduta del Ministero e la sua diffinitiva dimissione. Tralasciando il fatto che i Ministri non sempre si dimettono quando l'assemblea, a mo d'es. respinge un' articolo d'un progetto di legge d' iniziativa del Governo e anco il complesso di una legge, è d'osservare ancora che spesso vi hanno voti direi così improvvisi, pronunciati senza piena cognizione dei fatti, di occasione, di coalizione, che non rivelano un voto chiaro e palese di sfiducia; ora non ogni voto discorde dalle opinioni del Ministero, deve indispensabilmente determinare la caduta del gabinetto.

Il ministero in questo caso giudica che cosa gli convenga, studiando attentamente l'oggetto del voto e le circostanze che lo accompagnarono. Ond'è che vediamo spesso un ministero dopo un voto non favorevole rimanere tuttavia al potere anche per desiderio esplicito dalla Camera; siccome

avvenne in Italia nel maggio 1873 al Ministero Lanza, allorchè la Camera votò un articolo di legge sull'arsenale di Taranto diversamente da quello ch'esso l'avea proposto. Il Lanza credette bene il dare immediatamente le dimissioni; ma la Camera giudicò che egli eccedesse nello scrupolo, e avesse mostrato più suscettibilità del dovere, il capo stesso dell' opposizione disse la crisi non avea ragion di esistere.

Talvolta il tentativo non riuscito di comporre altre amministrazioni per essersi incontrate difficoltà così gravi avuto riguardo alle condizioni, ai rapporti dei partiti, alle speciali circostanze, finisce per accettare come la migliore soluzione più confacente agli interessi del paese in un determinato momento, quella del mantenimento al Governo degli stessi uomini. Tale fu il caso avvenuto nel Parlamento Subalpino, in cui al 1854 ritiratosi il Cavour coi suoi colleghi del Ministero, ed essendo riusciti vani i tentativi per un Ministero Balbo—di Revel, il Cavour per volontà del Re ritornò insieme ai suoi Colleghi al Ministero; così avvenne più volte in Inghilterra. Nel 1839 il Ministero Melbourne che pur avea una maggioranza di 5 voti si dimise. La Regina avea dapprima incaricato il Peel, ma avendo questi posto delle condizioni che la Regina reputò offensive alla sua dignità, la Corona richiamò il Melbourne che si ripresentò alla Camera. Nel 1851 il Ministero Russel caduto ritornava al potere dopo riusciti vani i tentativi per altre combinazioni ministeriali; così avvenne per le stesse ragioni al Ministero Gladstone nel 1873.

Talvolta la situazione politica mutata per fatti importanti posteriormente sopravvenuti mantiene al potere gli uomini stessi caduti.

In altri casi il Ministero resta e scioglie la Camera; siccome avvenne nel 1867 al Ministero Ricasoli dietro il voto contro i provvedimenti da lui presi per impedire le assemblee popolari; e al Minghetti nel 1874 pel voto sulla legge della nullità degli atti non registrati.

Il 7 aprile 1881 il deputato Zanardelli proponea l'aggiornamento della discussione della risoluzione proposta dall' on. Damiani e relativa alla politica estera del Governo, aggior-

namento appoggiato dal Ministero Cairoli, Depretis. Ma esso messo ai voti fu respinto. Il Ministero rassegnò immediatamente le dimissioni al Re. Dopo parecchi giorni di inutile gestazione per la formazione di un nuovo gabinetto, il Capo dell'opposizione, on. Sella, consigliava al Re di non accettare le dimissioni del Ministero.

Il giorno 28 aprile 1881 il Ministero si ripresentava, e il Presidente del Consiglio a nome del Governo facea le seguenti comunicazioni:

« In omaggio al voto del 7 aprile, il Ministero non esitava a compiere il proprio debito rassegnando le sue dimissioni nelle mani del Re, che riservandosi di provvedere ci invitava a rimanere in ufficio sino a che si avesse fatte note le sue diffinitive risoluzioni. Nel mattino del 18 Sua Maestà ci annunziava che le nostre dimissioni non erano accettate. Il Ministero ha assunto la responsabilità di ripresentarsi dinanzi a voi, perchè mentre è risoluto a darvi ogni più ampia ragione dei suoi intendimenti aspetta il vostro giudizio, e confida nella concordia che condurrà a termine le provvide riforme felicemente iniziate ».

Quistione—Un Ministero, il quale si ripresenta alla Camera dopo un voto di sfiducia, sia pure di rinvio, ma che fu spiegato come voto di sfiducia, agisce costituzionalmente? Vi fu alla Camera dei Deputati per parte degli onorevoli Zeppa e Odescalchi una interpellanza, con la quale si sostenea la posizione incostituzionale del Ministero.—Il Presidente del Consiglio (Cairoli) e il Ministro dell' Interno (Depretis) pur confessando che la ripresentazione del Ministero è un atto gravissimo, sostennero il diritto della Corona, dei cui atti è sempre risponsabile il Ministero, a ricusare le dimissioni salvo sempre il giudizio sovrano e deffinitivo della Camera. Il deputato Zeppa rispose all'onor. Depretis che voler ritentare la prova è un'eresia costituzionale, allora non vi sarà mai crisi, perchè un Ministro, il quale non fosse persuaso oggi di un voto di sfiducia, domani si ripresenta e ne chiede un altro, ma è possibile fare la prova generale delle votazioni? (Atti Parlam. Cam. dei Dep. leg. XIV, tornata 28 aprile 1881).

La posizione costituzionale del Ministero fu difesa con eloquenti parole dal Mancini nella tornata del 30 aprile, il quale sostenne essere sempre in ciò sovrana la Camera, a lei spettare l'ultima parola; poichè se essa decide, che male si sono apposti i ministri nel giudizio preliminare che sotto la loro responsabilità adottarono,il Ministero dovrà diffinitivamente sottomettersi, e mancandogli l'appoggio della fiducia della maggioranza non potrà rimanere in ufficio. Così è indubitato che il decoro della Camera è salvo, incolume ed inviolata la sua prerogativa, nè quindi può temersi alcun pericolo per l' integrità delle istituzioni costituzionali. Se invece l' Assemblea prendendo in esame le enunciate circostanze, sanziona l' apprezzamento ministeriale, accorda nuovamente un voto di fiducia, e riconosce e mantiene nella permanenza del potere il Ministero che già si dimise (Atti parlamentari p. 5203.)

I partiti politici e l'amministrazione.

§ 15. — Un governo parlamentare esige due grandi partiti politici, i quali entrambi nell'orbita costituzionale delle nostre istituzioni politiche, rappresentino l'uno la conservazione e la prudenza, l'altro l'innovazione e l'impazienza, dessi si avvicendano e si alternano al potere. In Inghilterra si chiamano Wighs e tories, altrove conservatori e progressisti, dove repubblicani e democratici, in Italia si son usati i nomi di destra e sinistra.

Nel periodo genesiaco del nostro Stato questi due partiti si combatterono più o meno aspramente. L'uno animato dai consigli di prudenza e di moderazione si proponea in cima ad ogni pensiero l'unità e la indipendenza della patria, ma camminando a gradi e cattivandosi la stima e la fiducia degli esteri Potentati con il mantenimento dell'ordine interno, col pareggio delle finanze, conciliando la libertà con l'ordine, pur non perdendo di mira di correggere in un migliore avvenire gli ordini interni amministrativi e politici. L' altro partito dotato di nobile entusiasmo volea ad ogni costo arrivare alla patriottica meta senza indugio, senza badare

ad ostacoli gravi, ponea in cima le riforme politiche e amministrative.

Entrambi siffatti partiti erano liberali e rispettabili.

Oggi però l'Italia ha conseguito felicemente la sua unità e la sua indipendenza. Gli ordini politici sviluppansi fondati su principî i più liberali e democratici, gli ordini amministrativi stanno per correggersi, e le sane riforme economiche stanno per entrare nelle nostre istituzioni, assicurate le buone relazioni internazionali, e i rapporti di buon vicinato, l'Italia ha preso nel concerto delle Nazioni Europee quel posto cospicuo a cui ha diritto, la sua amicizia ed alleanza ricercata, raggiunto il pareggio, gli interessi della Economia Nazionale in via di notevole sviluppo e incremento.

È necessario e opportuno mantenere a forza nel nostro Parlamento la storica distinzione di destra e sinistra e fare di questi due partiti due cittadelle e corporazioni chiuse? Dov' è la bandiera, dove i grandi principî, le grandi quistioni, che demarcano e separano nettamente i due partiti?

La storia costituzionale dei popoli ci presenta dei momenti, in cui gli elementi più temperati dei varî partiti politici e perciò più affini per la temperanza loro si fondano, in cui scompajano le loro divisioni.

Il bene supremo della patria talvolta lo esige.

Noi traversiamo uno di siffatti momenti storici, in cui è sommamente utile ed altamente patriottico fondere in unità di intenti i diversi partiti politici che vi sono nell' orbita delle nostre istituzioni, onde formare un vero partito di governo, che conciliando l'ordine con la libertà sia baluardo contro tutti quei partiti sovversivi e anarchici, che tentano minare le basi e le fondamenta del civile consorzio.

In questo senso inteso il trasformismo è la legge generale delle cose viventi; poichè i partiti politici non rimangono chiusi e immobili se non vogliono incontrare la morte; essi modificano e temperano le loro idee in vista di supremi e alti interessi sociali e di nuove e impreviste circostanze ed esigenze del pubblico bene e si ringiovaniscono con nuovi elementi ed acquistî.

L' on. Minghetti ebbe luminosamente a dimostrarlo, al-

lorquando affermava che il più grande ambiente trasformatore è il Governo, perchè, quando gli uomini sono al Governo, si trovano in mezzo alle difficoltà che prima non apparivano loro dinanzi, devono combattere contro necessità imprevedute, sentono una responsabilità assai maggiore di quella che aveano prima, e perciò modificano i loro giudizî e sono più cauti nell'operare.

Castelar quando era al potere in una celebre lettera dichiarò, che tutto ciò che si sostiene nell'Opposizione non è sempre praticabile al Governo, chè al Governo vi sono necessità che è uopo subire.

Il che non è una defezione ai propri principî, essendo onorevole posporre e sacrificare le ostinate passioni di parte, l'amor proprio personale al bene e al vantaggio del paese.

I membri del Parlamento inglese, dice Bagehot, sono Wighs, o radicali, o tories, ma sono un'altra cosa ancora, sono inglesi: essi non amano spingere le teorie dei loro partiti fino ai limiti dell'impossibile, ma usano con moderazione e non sono così appassionati ed ardenti.

Se l'esistenza dei partiti è una necessità e un domma del governo parlamentare, l'educazione politica però dà ai partiti la temperanza e la equità.

In Inghilterra vi furono periodi in cui i partiti politici parvero scomparsi, salvo più tardi a rinascere.

L'Erskine May nella sua Storia Costituzionale cita il periodo del 1859 e 1868. Gli uomini dei due partiti, dice il Bagehot, persuasi che l'amministrazione di lord Palmerston era quella che offriva maggiori vantaggi, si sono intesi per conservarla, malgrado che l'illustre uomo di Stato non fosse accetto a molti liberali.

Al 1783 in Inghilterra Nooth e Fox si diedero la mano.

Peel va ad avvicinarsi al partito più liberale.

Gibson combattuto il Palmerston in una quistione, poco dopo entrava con lui nel gabinetto.

Gladston che facea parte del ministero di Lord Aberdeen durante la guerra in Crimea e ritiratosi, trovandosi in opposizione con Palmerston e meno liberale di esso, divenne nuo-

vamente membro del gabinetto con Palmerston e il più liberale dei suoi colleghi.

Il presente gabinetto inglese contiene insieme ad antichi membri di gabinetti conservatori e wighs, il Chamberlain stato capo dei repubblicani di Birmingham.

Anche la Francia ci porge simili esempî.

L'Italia poi ci offre esempi recentissimi.

L'on. Rattazzi capo della Sinistra nel Parlamento Italiano sedè più volte con ministri di Destra nei Consigli della Corona.

Anco l'on. Depretis succedendo al Rattazzi nell'ufficio di *leader* della Sinistra formò parte di gabinetti di Destra.

Il Cavour si avvicinava al Rattazzi col famoso connubbio che ebbe luogo a Torino. E il Depretis ha allargato la sua base parlamentare e formato un partito e una maggioranza di governo riunendo gli elementi temperati di Sinistra, il centro, e gli elementi più vivi della vecchia Destra.

Il governo parlamentare è un governo di partito.

La natura e l'indole del partito contrastano con l'equità e con la giustizia, che esser debbono doti necessarie e indispensabili dell'amministrazione.

I Governi costituzionali devono essere appoggiati da un partito, il quale abbia vita nelle Camere legislative e precipuamente in quella Elettiva, la quale riflette in modo più diretto e immediato la coscienza del paese.

Ma appartenere ad un partito e appoggiarsi al proprio partito non significa che tutta l'amministrazione dello Stato debba essere attaccata al carro della politica, non vuol dire che l'amministrazione debba essere l'ancella e lo strumento di un partito politico. Questo sistema per poco attuato sarebbe esiziale al paese, sconvolgerebbe la gran macchina della pubblica amministrazione. Questa ha bisogno di pace, di quiete, di stabilità, di permanenza e di tradizioni; la politica invece rivela movimento, crisi, rivoluzione. Ora niente di più rovinoso il pretendere che una rivoluzione parlamentare, una crisi di gabinetto possa e debba rimutare gli or-

dini amministrativi e il personale della macchina amministrativa.

L' esempio terribile dell' America deve assolutamente allontanarci dal seguire le orme di questa Nazione oltre l' Atlantico.

Senza dubbio l'indirizzo generale dello Stato, della politica interna ed esterna del gabinetto, le leggi e le riforme debbono ispirarsi alle idee, ai bisogni e ai desideri della maggioranza.

Però la utilità di due grandi partiti politici, quello del ministero e l'altro dell' Opposizione, se è riconosciuta dai migliori gius pubblicisti, quali il Balbo, il Burke , il Macaulay, il Bluntschili e altrettali, illustri pubblicisti fra cui il Minghetti hanno notato parecchi inconvenienti a cui è uopo ovviare.

La necessità del regime parlamentare e del governo dei partiti non permettono di scegliere per ciascun portafoglio l'uomo il più competente: bisogna tener conto più delle opinioni che delle capacità: quando un partito ha conquistato il potere si devono ricompensare qnelli a cui è dovuta la vittoria: sovente anche bisogna dare soddisfazione alle esigenze regionali. La predominanza dello spirito di parte si osserva parimenti nella recluta del personale amministrativo.

Un altro rimprovero che si può fare alla influenza del partito nel governo rappresentativo è l' ingerenza indebita dei deputati nelle varie branche dell'amministrazione, Stato, provincie, comuni, corpi morali, istituti di beneficenza. Il Minghetti in una sua importante pubblicazione (1), stimmatizzò siffatte influenze parlamentari. Il Laveleye nelle sue *Lettres d'Italie* e altrove (2) deplora siffatto abuso. A vero dire il male che si lamenta è generale presso tutti i governi parlamentari. E pria del Laveleye in Belgio e del Minghetti in Italia, l'Hello il Guizot lo aveano notato in Francia.

Il costituzionalismo però senza il parlamentarismo quale

(1) I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione.

(2) Le regime parlamentaire et la democratie — Revue des deux mondes—LII annee—tome 54—1 livraison.

lo vuole il Laveleye e il Bismarck, noi non lo intendiamo.

Tutto adunque si riduce a moralizzare il governo di gabinetto, a far penetrare la giustizia nella amministrazione, ad anteporre allo spirito di maggioranza e di partito le leggi, i regolamenti, la giustizia, l'equità, l'interesse generale.

Il partito politico che è al potere dee mantenere la giustizia, l' imparzialità e l' uguaglianza, la protezione giuridica sociale, la tutela e l'equanimità per tutti i partiti, per la maggioranza e per la minoranza.

Questi principî si applicano agl' impiegati e funzionarî pubblici.

Questi non sono i servitori e gli organi di un partito politico, ma sono persone investite dal sovrano di una funzione pubblica nello interesse pubblico, e in Germania appellansi ufficiali, servitori dello Stato.

Da ciò il bisogno nello interesse generale della buona amministrazione pubblica di una legge sullo stato degli impiegati civili, la quale con norme certe, stabili e solenni regoli l'ammissione e la promozione ai pubblici impieghi non che la loro cessazione, e costituisca il codice dei diritti e doveri dei pubblici funzionarî e direi quasi lo statuto fondamentale della pubblica amministrazione.

Il servizio dei pubblici impiegati è come l'esercizio di quella parte del potere pubblico che è il potere esecutivo.

Stein e tutti gli scrittori tedeschi considerano a ragione l'ordinamento del potere esecutivo e lo stato degli impiegati come parte essenziale della Costituzione e del diritto costituzionale (1).

L'on. Depretis nella tornata del 3 luglio 1883 nella Camera Senatoria in risposta ad una interpellanza rivoltagli dall'on. Panteleoni indicava il sistema razionale e l' ideale del governo parlamentare « separare l'amministrazione dalla politica, stabilire a qualunque costo la giustizia nell'amministrazione, assegnare a ciascuno il suo ufficio, ai legisla-

(1) V. l'articolo del chiar. Prof. L. Palma—La legge sullo Stato degli impiegati e il Governo parlamentare. Nuova Antologia Anno XVII f. 9, 1 magg. 1883.

tori quello di fare le leggi e di controllare gli atti del governo, al potere esecutivo di condurre l' amministrazione *con le idee del proprio partito, ma servendosi anche degli uomini leali e onesti a qualunque partito appartengano, e dando all'amministrazione quell'assetto stabile e sicuro, il quale permetta a tutti gli uomini capaci di prestare i loro servizi al proprio paese* (1). »

La giustizia nell' amministrazione.

§ 16. — Assicurare la giustizia nell'amministrazione è uno dei problemi più gravi e delicati, che si impone all' attenzione dei nostri legislatori. L'on. Spaventa in un suo notevole discorso a Bergamo ne toccò la importanza: il Senatore De Falco nel suo recente discorso inaugurale alla Corte di Cassazione di Roma lo svolse magistrevolmente.

L' Italia con la legge del 20 Marzo 1865 e sullo esempio del Belgio ha seguìto un sistema misto medio tra l'inglese, secondo il quale qualunque contestazione è sottoposta al potere giudiziario, e il sistema francese, secondo il quale le vertenze d'indole amministrativa sono deferite tutte all'autorità amministrativa—La legislazione italiana distingue il *diritto dallo interesse.* Demanda alla giurisdizione normale e ordinaria, cioè all'autorità giudiziaria, tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie, nelle quali si faccia quistione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dall' autorità amministrativa, sendo l'autorità giudiziaria la sentinella e la custode dei nostri più sacri e preziosi diritti e la regolatrice dei nostri doveri. All' autorità amministrativa invece si sono lasciati tutti gli affari, in cui si faccia quistione di interessi, e l'amministrazione ne conosce in via *graziosa ed economica,* la quale giudica non colle regole del diritto stretto ma dell' equità e della opportunità.

Però se la legislazione italiana segna una notevole e li-

(1) Atti parlam. Senato del Regno p. 1068.

berale riforma, essa non si arresta che a metà; la missione del magistrato si limita a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio: non può nè annullare nè modificare l'atto amministrativo; perchè il magistrato non giudica nè potrebbe giudicare della bontà, utilità e convenienza dell'atto amministrativo; e questo non potrà essere rivocato o modificato se non sopra ricorso alle competenti autorità amministrative.

Ma l'atto amministrativo può essere rivocato o modificato se non quando sia *illegale*. Ma se non ostante la stretta legalità, l'atto è *ingiusto*, questo resta. Qui sta lo scoglio e la gravità del problema, la mancanza cioè, il difetto di guarentigia per la giustizia degli atti amministrativi sottratti alla competenza giudiziaria.

Profondi pensatori hanno sollevato siffatta quistione. Occorre che la giustizia abbia il suo impero solenne nei rapporti continui eziandio in materia di interessi tra la pubblica amministrazione e i cittadini.

L'illustre De Falco propone la istituzione di una speciale sezione del Consiglio di Stato, a cui fosse deferita la cognizione di quelle materie, che non concernendo diritti lesi, sono tolte alla cognizione del potere giudiziario. Questo supremo magistrato amministrativo inteso alla protezione *dei giusti* interessi sarebbe presidio nuovo di libertà.

E merita lode l'on. Depretis che nei suoi disegni di legge presentati al Parlamento Nazionale non ha perduto di vista il bisogno indispensabile e urgente di stabilire la giustizia nell'amministrazione.

L'on. Depretis nel suo disegno di legge sullo stato degli impiegati civili istituisce due provvide e utilissime istituzioni, il Consiglio di Amministrazione e quello di disciplina, composti dei più alti funzionarî dell'amministrazione e di eminenti magistrati, istituzioni le quali, mentre lasciano libero l'esercizio dell'autorità ministeriale nei provvedimenti di sua competenza, sono entrambe intese ad illuminare l'azione del Ministro, a confortare e rischiarare le sue determinazioni, e circondare la posizione dei funzionarî pubblici delle necessarie garenzie, tutelando, garentendo, salvaguardando gli

interessi e le ragioni degli impiegati dello Stato nello scopo di impedire gli atti ingiusti, i favoritismi, gli abusi del potere esecutivo (1).

Anche il progetto di riforma alla legge comunale e provinciale è ispirato a questi concetti per avere istituito una Commissione amministrativa, che composta in parte di elementi elettivi, ma estranei agli interessi del Comune e della Provincia, è destinata a condurre l'amministrazione della cosa pubblica in modo che si possa ottenere la giustizia nell'amministrazione.

Le Amministrazioni centrali dello Stato, Inghilterra, Francia, altri Stati.

§ 17. Circa il numero dei ministeri e l'ordinamento delle Amministrazioni centrali, la scienza amministrativa non può stabilire principî assoluti e a priori: havvi sul proposito grande diversità appo gli Stati civili d'Europa, diversità desunta dalle peculiari condizioni storiche, dalle tradizioni secolari, dagli usi particolari e dai bisogni e interessi prevalenti di ciascun popolo.

Il gabinetto inglese si compone sempre dei membri seguenti: il primo lord della tesoreria che è in generale il primo ministro, vero capo del gabinetto, investito di pochissime attribuzioni speciali ma incaricato della sorveglianza di tutti i servizî, compreso quello della finanza, di cui non ha l'amministrazione particolare, come il suo titolo potrebbe a torto far credere; il lord gran cancelliere presidente della Camera dei lord, il lord presidente del consiglio privato, il cancelliere dello Scacchiere vero ministro delle finanze, i cinque segretarî di Stato dell'interno, degli affari esteri, delle colonie, della guerra e delle Indie.

Si aggiungono generalmente a questi nove membri un certo numero di alti funzionarî scelti fra i grandi officiali dello Stato che sono: il lord del sigillo privato, il primo

(1) V. il nostro opuscolo: *Lo Stato degli impiegati civili* — Firenze 1883.

lord dell' ammiragliato, il maestro generale delle poste, il cancelliere del ducato di Lancaster, il presidente dell' ufficio del commercio, il commissario in capo dell' ufficio della legge dei poveri, il primo commissario dei lavori e dei fabbricati pubblici, il segretario in capo per l' Irlanda, il vice presidente del comitato del consiglio per l' educazione, i tre lordi della tesoreria di S. Maestà, i due segretarî della tesoreria, il giudice avvocato generale e il giudice maresciallo, i cinque lordi dell' ammiragliato, il segretario dell' ammiragliato, il segretario parlamentare dell' ufficio della legge dei poveri, i cinque sotto segretarî di Stato parlamentari dell'interno, degli affari esteri, delle colonie, della guerra e delle Indie, l' *attorney general*, il *solicitor general*, il lord luogotenente d' Irlanda, il sotto segretario per l' Irlanda, il lord cancelliere d' Irlanda, il *solicitor general* d' Irlanda, l' *attorney general* d' Irlanda, il giureconsulto d' Irlanda, il comandante delle forze in Irlanda (1).

In Francia sotto l' impero, oltre i ministri segretarî di Stato, investiti di un insieme di attribuzioni al numero di dieci, cioè il ministro di Stato, il ministro della giustizia e culti, il ministro degli affari esteri, il ministro dell' interno, il ministro delle finanze, il ministro della guerra, il ministro della marina e colonie, il ministro dell' istruzione pubblica, il ministro dell' agricoltura, del commercio e dei lavori pubblici, e il ministro della casa dell' imperatore e delle belle arti, c' erano pel decreto del 24 novembre 1860 abrogato dal decreto 25 giugno 1863, tre ministri senza portafoglio, per difendere innanzi le Camere di concerto col presidente e i membri del Consiglio di Stato, i progetti di legge del governo.

Generalmente si trovano negli Stati di Europa i ministeri degli affari esteri, dell'interno, delle finanze, della giustizia e della guerra. Invece i ministeri della Pubblica Istruzione, dei Lavori pubblici, della Marina, di Stato, della Polizia, dei Culti, delle belle arti, delle poste e telegrafi, dell'agri-

(1) De Franqueville—Les Institutiones politiques, judiciares et administratives de l' Angleterre p. 68.

coltura, industria e commercio, e delle colonie variano presso le diverse nazioni.

Così se l'Italia ha Ministero della Pubblica Istruzione, in altri Stati questo ramo di amministrazione è aggregata ad altri Ministeri; nel Belgio e nel Portogallo appartiene al Ministero dell'Interno, nella Prussia, nella Baviera, nella Sassonia al Ministero degli Affari Ecclesiastici, nella Spagna a quello del Commercio e dei Lavori Pubblici.

L'Italia, la Francia, la Prussia hanno due ministeri, uno pei Lavori Pubblici, l'altro per l'Agricoltura e Commercio; invece essi sono uniti in unico Dicastero nell' Austria, nel Portogallo, in Baviera e in Ispagna.

In Italia e nella massima parte degli Stati la polizia è competenza speciale e precipua del Ministero dell' Interno; invece nel Belgio e nella Svizzera è annessa al Ministero di Giustizia e in Austria costituisce uno speciale Dicastero.

Il culto in Italia, Francia, Belgio e altri Stati è competenza del Dicastero di Grazia e Giustizia, invece in Baviera e in Prussia è competenza del Dicastero dell'Istruzione Pubblica, in Austria dal Ministero di Stato.

L' Inghilterra, l' Olanda, la Spagna, attesi i grandi possedimenti commerciali stranieri hanno un Ministero delle colonie. Anco in Francia si è chiesto la costituzione di un Ministero delle Colonie; però per ragioni di opportunità pel momento si è soprasseduto a cagione della grande difficoltà di operare la delimitazione tra i poteri militari e civili. Sarà fra breve creato un sotto segretariato per le colonie, è questo l'avviamento naturale verso l'istituzione del nuovo ministero. La Francia ha un Ministero delle Poste e da'Telegrafi, e la Prussia un Ministero delle Ferrovie che mancano alle altre Nazioni.

In Francia con Decreto del 14 novembre 1881 venne istituito uno speciale ministero delle arti, il quale comprende tutti i servizî che formavano l'antico sotto segretariato delle belle arti, le scuole di belle arti, i musei, le esposizioni, le manifatture di Sèvres, di Gobelins, di Beauvais, i monumenti istorici, i teatri, il servizio dei fabbricati civili, degli edifizî diocesani, l'insegnamento tecnico delle arti e

mestieri e la sorveglianza dello insegnamento del disegno negli stabilimenti scolastici.

Ma la necessità di un ministero delle arti è stata oppugnata da pubblicisti francesi (1). E di vero, è questo un lusso niente giustificato. Un ministero porta con sè delle grosse spese che si possono evitare con una direzione sia pure generale. Bisogna un segretario generale, un gabinetto del ministro con segretarî e personale. Con un ministro le divisioni divengono delle direzioni e gli ufficî delle divisioni. I capi, i sotto capi e gli impiegati crescono in proporzione. Ma un ministero delle arti sarà necessariamente confidato a un uomo politico, mentre che una direzione delle arti sarà necessariamente confidata a un uomo competente.

Crediamo quindi bastare a salvaguardare e tutelare gli interessi dell'arte una direzione generale delle belle arti, come esiste fra noi.

I Dicasteri e le grandi amministrazioni centrali in Italia.

§ 18. — In Italia l'Amministrazione centrale è attualmente ripartita nei nove Dicasteri seguenti: 1° Esteri, 2° Interni, 3° Guerra, 4° Grazia, Giustizia e Culto, 5° Marina, 6° Istruzione Pubblica, 7° Finanze, 8° Lavori Pubblici, 9° Agricoltura, Industria e Commercio.

A questi si è aggiunto un decimo ministero del Tesoro, ma esso ha un carattere di provvisorietà, non esiste che nominalmente senza titolare e senza obbietto definito, e forse scomparirà in un più razionale ordinamento delle amministrazioni centrali.

L'ordinamento interno dei nostri Ministeri, degli ufficî dipendenti, delle attribuzioni di essi, degli ufficiali che li compongono si regge su una infinità di decreti reali, di leggi parziali che si sono succedute.

Manca ancora fra noi una legge organica e complessa

(1) Renny Houssaye—Le Ministére des Arts. — *Revue des deux mondes* LII annee—tome 49 3ª livraison.

che regoli l'ordinamento delle amministrazioni centrali dello Stato e designi le attribuzioni delle medesime. Eppure egli è questo un supremo bisogno dello Stato, e il Parlamento Nazionale coll'art. 3 della legge 30 giugno 1878 n. 4449 dava appunto al potere esecutivo l'obbligo di presentare apposito progetto di legge.

E l'on. Cairoli, quando trovavasi a capo del Ministero, nella tornata del 9 dicembre 1878 presentava alla Camera Elettiva analogo disegno di legge, che non potè essere tradotto in legge.

Attribuzioni comuni a tutti i Dicasteri.

§ 19.—Studiando attentamente il nostro diritto pubblico amministrativo, desunto da particolari leggi e speciali decreti, troviamo essere le attribuzioni e competenze dei Ministeri, alcune comuni a tutti, altre proprie e speciali di ciascun singolo Ministero, ed altre infine che non possono altrimenti esercitarsi che dai ministri riuniti in Consiglio.

Le attribuzioni comuni, che appartengono a tutti i Ministri per la loro qualità di capi amministratori dei loro Dicasteri, sono tutto quanto riguarda il personale del proprio Dicastero e degli ufficî e servizî dipendenti da quella amministrazione centrale; quindi le proposte di nomina ad impieghi, le sospensioni, le revocazioni, le destituzioni, i collocamenti a riposo, in aspettativa, in disponibilità, tranne per quei casi in cui debba sentirsi il Consiglio dei Ministri, le prescrizioni disciplinari, le promozioni, le decorazioni, la presentazione delle leggi e le proposte di regolamenti attinenti al proprio Dicastero, la formazione del bilancio del proprio Ministero, la compilazione di relativi lavori statistici.

Attribuzioni di ciascun singolo Ministero, Ministero degli Esteri.

§ 20.—Il ministero degli Affari Esteri è incaricato di rappresentare il Governo presso le Potenze Estere, tutelando e difendendo verso le medesime la dignità, l'onore della na-

zionale bandiera, gli interessi dello Stato e quelli dei proprî connazionali. Quindi appartiene a siffatto Dicastero il mantenimento dei rapporti politici fra l'Italia e gli Stati stranieri; stipulare trattati di alleanza, di pace, di commercio e di navigazione, salvo per questi ultimi la competenza cumulativa del Ministero del Commercio.

Ha nelle sue attribuzioni gli affari concernenti i nazionali residenti all'estero e gli stranieri residenti nel Regno, la successione e stato civile dei nazionali all'estero e degli stranieri nel Regno, le decorazioni estere conferite a nazionali e le decorazioni nazionali conferite ad esteri, i passaporti. Dal ministro degli affari esteri dipendono gli ambasciatori, i ministri plenipotenziarî, residenti, gli incaricati d'affari, i consoli, insomma la rappresentanza tutta diplomatica e consolare del regio Governo accreditata all'estero.

Il ministro degli Esteri è infine il notaio della Corona.

Ministero dell' Interno.

§ 21.—Il Ministero degli Affari Interni è di tutti il più importante, perchè desso presiede anzitutto al mantenimento della sicurezza pubblica, alla conservazione dell'ordine e all'alta sorveglianza politica dello Stato. Ad esso è affidata, puossi dire, l'esistenza dello Stato e delle sue fondamentali istituzioni; ond'è che esercita una speciale polizia sulle associazioni e riunioni, sulla fabbricazione della polvere pirica, sulla libera stampa, sull'uso delle armi, sulla circolazione ed emigrazione delle persone, sulle feste, sui spettacoli pubblici, sui teatri, sui caffè, sui luoghi pubblici, sugli stabilimenti industriali ecc.

Il Ministero degli Interni ha poi le seguenti altre importanti attribuzioni: opere pie e congregazioni di carità, sanità pubblica, amministrazione comunale e provinciale, servizio delle carceri, archivî di Stato, elezioni politiche, proposte di nomina dei senatori, gazzetta ufficiale, cerimoniale di Stato, titoli di nobiltà, ricompense al valor civile, Consiglio di Stato, naturalizzazione degli stranieri.

Ministero di Grazia, Giustizia e Culti.

§ 22. Il Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti presiede all' ordinamento dell' ordine giudiziario, alla circoscrizione giudiziaria, ed è il tutore della dignità e delle prerogative della nobile autorità giudiziaria. Da lui dipendono i varî Collegi Giudiziarî del Regno, Corti di Cassazione, d' Appello, d' Assise, tribunali Civili, correzionali, commerciali, Pretori, Conciliatori e i Rappresentanti del Pubblico Ministero e le Cancellerie giudiziarie.

Sopraintende alla legislazione civile, penale e commerciale, allo stato civile. Invigila sullo esercizio delle professioni di avvocato e procuratore e sul notariato; fa le proposte di grazia, indulto, amnistia e riabilitazione. Ha inoltre fra i suoi affari la estradizione degli stranieri, i rapporti tra lo Stato e la podestà ecclesiastica, le provvidenze concernenti l' esercizio dei culti e la sorveglianza sulle relative istituzioni, la amministrazione del patrimonio ecclesiastico. Il ministro di grazia e giustizia tiene infine in custodia i sigilli dello Stato da imprimersi sulle leggi approvate dalle Camere e sancite dal Re; d' onde il nome a lui dato di *guardasigilli*.

Ministero della Guerra.

§ 23. Il Ministero della Guerra, che con maggiore proprietà si dovrebbe chiamare il Ministero delle Armi o della Difesa Nazionale, ha sotto la sua direzione gli eserciti e le armate stanziali di terra, la milizia attiva, mobile e territoriale, le varie armi, il loro mantenimento, equipaggiamento, vestiario ed istruzione, la disciplina, le operazioni guerresche, gli assedî, le piazze forti, i tribunali militari.

Ministero della Marina.

§ 24. Il Ministero della Marina ha per obbietto la difesa del littorale contro le esterne aggressioni in caso di guerra non che di sbarcare tutto o parte dello esercito sul territorio nemico e quello altresi di tutelare il commercio e la

marina mercantile, una delle fonti economiche di una nazione.

Come v' ha delle guerre terrestri, così v' ha delle battaglie navali.

Questo Ministero ha la direzione del personale e del materiale navale, la leva militare marittima, la costruzione e lo armamento delle navi, gli arsenali e i cantieri, i tribunali marittimi.

Inoltre questo Ministero ha la direzione del personale delle capitanerie di porto, di sanità marittima e della marina mercantile.

Questa seconda attribuzione però gli è impropria e non naturale; poichè gli interessi della marina militare sono talvolta in opposizione a quelli della marina mercantile.

Il vero, proprio e naturale Ministero degli interessi della marina mercantile è quello di agricoltura, industria e commercio, essendo la marina mercantile anima e vita del commercio marittimo.

Da qualcuno anzi, fra cui la Commissione d'inchiesta sulla Marina Mercantile, si propone la istituzione di apposito Ministero della Marina Mercantile.

Ministero delle Finanze.

Il Ministero delle Finanze ha la direzione suprema della pecunia pubblica. Le sue attribuzioni e competenze sono le seguenti: Bilanci e conti consuntivi dello Stato, ragioneria generale e Tesoro dello Stato, Debito Pubblico, Cassa Depositi e Prestiti, Corte dei Conti, Demanio dello Stato e tasse sugli affari, Imposte Dirette, Dogane, Privative, Dazî di consumo, Lotto, Istituti consorziali di credito d'accordo col Ministero d'Agricoltura Industria e Commercio, Avvocatura Erariale.

Ministero dei Lavori Pubblici.

§ 25. Sono di competenza di questo Ministero le strade pubbliche ordinarie, siano nazionali che comunali e provinciali, i ponti, le strade ferrate, le opere idrauliche, le poste, i telegrafi.

Anche in Italia ha fatto capolino nel nostro Parlamento

la quistione della istituzione di un ministero delle poste e dei telegrafi.

Il Bertani nella tornata del 2 febbraro 1883 alla Camera Elettiva invitava il Ministero dei LL. PP. a separare dal suo importante Dicastero le poste e i telegrafi e forse anche qualche altra cosa, onde formare un Ministero, come egli lo chiamava del *movimento*, da lui reputato atto a secondare e sviluppare maggiore civiltà e pertanto il progresso, onde possa più celeramente diffondere le idee per telegrafo e per lettera, far correre le merci e trasportare celeramente le persone.

Già il Baccarini sin dal 1878 avea proposto nel Consiglio dei Ministri di fare un Ministero speciale delle poste e dei telegrafi. E il Baccarini aggiungea ancora nella stessa seduta del 2 febbraro 1883, essere anche utile la creazione di un ministero dello esercizio delle ferrovie.

Il Depretis a nome del Ministero nella seduta del 3 settembre 1883 accettava la proposta del Bertani che riguarda l' istituzione di un Ministero per l' amministrazione delle poste e telegrafi e riconoscendo la convenienza di un dicastero speciale per questi due grandi servizi. Però non accettava quella parte della proposta che mira ad aggiungere a questo nuovo dicastero anche lo esercizio delle ferrovie.

Ministero di Pubblica Istruzione.

§ 26.—Il Ministero della Istruzione Pubblica è il supremo moderatore degli studj nazionali. Esso ha la missione di diffondere la coltura nazionale. Ha la direzione degli istituti e stabilimenti d'istruzione pubblica, Università, Licei, ginnasî, Istituti e Scuole tecniche, laboratorî, cliniche, osservatorî e gabinetti dipendenti. Invigila sugli stabilimenti privati di istruzione. Sopravveglia alle Antichità e Belle Arti, Biblioteche e Musei.

Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio.

§ 27. Il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, denominato in Ispagna Ministero del *Fomento,* e che il Boc-

cardo vorrebbe appellarlo il Ministero della Economia nazionale, è il Dicastero della vita e del benessere nazionale, appunto perchè si propone lo incremento e lo sviluppo dei fattori supremi della prosperità e della ricchezza di uno stato, quali l'agricoltura, le industrie, il commercio.

Le sue competenze, quanto all'Agricoltura, vertono a proteggere e promuovere questo ramo importantissimo della economia nazionale, promuovendo la istruzione tecnica agricola, i nuovi e razionali processi agricoli, le macchine agrarie, fondando scuole e colonie agricole, comizî agrarî, ed emanando opportuni provvedimenti per arrestare e impedire danni all' agricoltura con le leggi sulla caccia, sulla filossera ecc. e promuovendo il credito agrario.

Inoltre questo Ministero invigila sul regime dei boschi e delle foreste, sulla pesca, sulle miniere e cave.

Quanto alle Arti e Industrie, la sua competenza si estende, alla fondazione di scuole d' arti e mestieri, di disegno industriale per gli operaj, alle privative industriali, marche e disegni di fabbrica.

Circa al Commercio, ha sotto la sua sorveglîanza e competenza le materie seguenti: Camere e Borse di Commercio, Mediazione, Pesi e Misure, Magazzini generali, Punti Franchi, saggio e marchio dei metalli preziosi, Fiere e mercati, Società Commerciali ed Istituti di credito, Casse di risparmio, Esposizioni, Società di mutuo soccorso, Società di navigazione, Tariffe di navigazione, ferroviarie, trattati di commercio e convenzioni di navigazione in concorrenza ad altri Dicasteri.

Inoltre appartiene a questo Ministero la formazione della Statistica Generale del Regno.

Il Consiglio dei Ministri e le sue attribuzioni.

§ 28. Dietro avere discorso delle attribuzioni e competenze di ogni singolo Dicastero, veniamo a tenere parola di quelle, le quali non possono altrimenti esercitarsi che in Consiglio di Ministri.

Sonvi invero affari e argomenti di sì alta importanza, per

quanto si rende opportuno e necessario il voto e la deliberazione di un corpo collegiale.

L' on. Ricasoli, quando fu per la 2.ª volta assunto al potere promulgò il decreto del 27 Marzo 1867 con cui venivano determinate le attribuzioni del Consiglio dei Ministri e della Presidenza. Senonchè l' on. Rattazzi succeduto all' on. Ricasoli nella somma del potere revocava il succennato decreto. Ma l' on. Depretis con R. Decreto del 25 Agosto 1876 n. 3289 lo richiamava in vigore.

Per l' art. 1.° sono sottoposti a deliberazione del Consiglio dei ministri i seguenti oggetti:

1.° le quistioni d'ordine pubblico e di alta amministrazione;

2.° i progetti di legge da presentarsi al Parlamento;

3.° i progetti di trattati;

4.° quelli dei decreti organici;

5.° le quistioni di diritto internazionale e d' interpretazione dei trattati;

6.° i conflitti d' attribuzione fra i diversi Ministeri e gli ufficî che da essi dipendono;

7.° le petizioni che dal Parlamento sono inviate al Consiglio dei Ministri;

8.° le proposte che si riferiscono alle relazioni dello Stato colle podestà ecclesiastiche.

9.° le nomine al Senato del Regno, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti, ai comandi generali e quelle dei ministri presso le potenze estere, dei presidenti, procuratori generali ed avvocati generali presso i Collegi giudiziarî, dell'avvocato generale erariale, dei prefetti, sotto prefetti, comandanti delle divisioni militari, dei dipartimenti marittimi, le nomine dei segretarî generali dei Ministeri, dei direttori generali e degli altri capi delle amministrazioni generali centrali e delle amministrazioni governative provinciali.

10. le dimissioni, collocazioni a riposo e destituzione dei funzionari di sopra indicati.

Per l' art. 2.° saranno proposti in Consiglio dei ministri:

1.° i progetti di regolamento per l' esecuzione delle leggi, i regolamenti generali di amministrazione e tutti gli affari per cui debba provvedersi per decreto reale con precedente

parere del Consiglio di Stato, quante volte il ministro competente non intenda uniformarsi al parere del Consiglio di Stato.

2.° I progetti di decreti reali con cui si esauriscono i ricorsi fatti al Re a termini dell' art. 9 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato.

3. gli uffizî motivati alla Corte dei Conti nei casi in cui si richiede la registrazione con riserva anteriormente deliberata dal Consiglio dei ministri;

4° le proposte di estradizione a farsi ai Governi esteri o fatte da essi.

5° le relazioni dei conflitti sollevate dall' autorità giudiziaria od amministrativa.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri e sue funzioni.

§ 29. — Il R. Decreto di che sopra determina eziandio le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri. Egli ne convoca le adunanze, ne dirige le discussioni, decide sull'ordine del giorno, ha il diritto di richiedere che sia portato in Consiglio qualunque affare, su cui creda opportuno un voto di esso, conserva il registro delle deliberazioni. Egli ne comunica per iscritto a tutti i ministri le deliberazioni di massima, ed a ciascuno di essi quelle di cui deve curare la esecuzione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità nell' indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese.

Chiede conto della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona, e riceve comunicazione delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun ministro che impegnino l' indirizzo del Governo e dell'amministrazione generale, che per le stampe debbono essere recate a cognizione del pubbico.

Ciascun ministro comunica al presidente del Consiglio la nota colle analoghe specificazioni di tutti i decreti, che intende portare alla firma reale. Il presidente può sospenderne la proposta, richiedere schiarimenti e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri.

A lui dovrà prima della esecuzione essere comunicata ogni pratica, la quale importi spese straordinarie od accenni a renderla necessaria.

Il ministro degli affari esteri conferisce col presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni, che impegnino la politica del Governo nei suoi rapporti coi governi esteri.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri controfirma i decreti di nomina dei ministri segretarî di Stato, ed esercita le attribuzioni di segretario dell' ordine Supremo dell' Annunziata (1).

Le disposizioni del R. Decreto 28 agosto 1876, appaiano della più grande utilità.

È oltremodo necessaria l'unità di azione nel gabinetto; niente di più incostituzionale che i dissidî e i contrasti intestini, che gli atti di un ministro difformi dalla generale condotta del gabinetto, niente di più deplorevole che le crisi parziali provocate non da ragioni parlamentari ma dalla mancanza della necessaria responsabilità collettiva, niente di più mostruoso che di una maggioranza o minoranza o di un dualismo nel seno del gabinetto, il quale debba apparire dinanzi alla Rappresentanza Nazionale colla più perfetta unità di vedute.

I ministri nei loro discorsi e atti non possono nè debbono discostarsi dal comune programma e dalla bandiera da loro lealmente accettati, ed è scorretto che qualcuno di essi, siccome qualche esempio ce ne danno i nostri annali parlamentari, si ribelli al Presidente del Consiglio e dica e proponga cose contrarie alle vedute del primo ministro. In Inghilterra, maestra delle savie norme parlamentari, il primo ministro è quegli che parla a nome del gabinetto, lo impegna

(1) Art. 3-8 R. Decreto 25 agosto 1876.

e ne mantiene lo indirizzo politico, il che non è dato agli altri ministri.

Certo che ciascun ministro risponder debbe necessariamente dei proprî atti in faccia al Parlamento, ma quegli che riassume in sè la responsabilità collettiva del Ministero e risponde degli atti di tutti è solo il Presidente del Consiglio.

I sotto-segretarî di Stato.

§ 30. — Ciascun Ministero è retto da un Ministro Segretario di Stato, il quale è coadiuvato da un Segretario Generale, che è il funzionario più alto gerarchicamente dopo il Ministro.

Il Segretario Generale è anch' egli un uomo politico della maggioranza parlamentare, il quale segue le sorti e le vicende del suo immediato superiore, il Ministro, lavora col ministro e sotto la sua autorità.

Egli è il vero capo dell'amministrazione, il direttore generale dei varî servizi amministrativi del Dicastero.

In Piemonte fino al 1853 non vi era nei Ministeri che un primo ufficiale.

I Segretarî Generali dei Ministeri furono introdotti in Italia col decreto del Conte di Cavour del 27 ottobre 1853.

In Inghilterra, in ogni Dicastero sono due sotto-segretarî di Stato, l'uno detto parlamentare, lascia il suo posto con la caduta del Ministro, l'altro permanente, si occupa delle quistioni ed affari amministrativi, e non è soggetto ai cambiamenti di gabinetto, conserva e custodisce le buone tradizioni amministrative, e nel quale si incentra tutta l' amministrazione centrale propriamente detta.

Anco in Italia si propugna la istituzione della carica di sopraintendente generale o di segretario generale amministrativo, corrispondente a quella dei sotto-segretarî permanenti inglesi o del direttore generale, che nell'ordinamento del 4 Novembre 1866 erasi istituito nel nostro Ministero di grazia e giustizia, il cui titolare avrebbe l' alta direzione e sorveglianza strettamente amministrativa dei servizî.

Il progetto dell' on. Cairoli sopra ricordato, assegnava ai

Segretari generali la denominazione più corretta di sotto-segretarî di Stato, siccome in Inghilterra e in Francia, sulla considerazione che il titolo che essi oggi hanno, comune anco ad altri funzionarî delle Provincie, Municipî, Accademie scientifiche, Ufficî pubblici, non esprime l'indole politica delle funzioni dei nostri segretarî generali, mentre la qualifica di sotto-segretario di Stato corrisponde alla natura di quelle attribuzioni e dei rapporti, in cui si trova il segretario parlamentare politico col ministro segretario di Stato che se lo sceglie.

Noi abbiamo un numero limitato di uomini parlamentari, che partecipano alle funzioni del governo, a differenza del gabinetto inglese che ha a sè legati nella solidarietà del governo 34 o 35 membri del Parlamento.

I Segretarî generali, sebbene vantino il titolo di membri del governo, pure non hanno una importanza politica spiccata, non parlano a nome del governo, e quando il ministro titolare del Dicastero si trova ammalato o assente, il Parlamento non ha verun mezzo di esercitare l'alto suo controllo e sindacato su quel ramo di amministrazione centrale.

Occorre quindi dare al Segretario generale un'azione parlamentare, politica e governativa, accrescere le sue attribuzioni, circondare di maggiore prestigio la sua posizione nel gabinetto.

In siffatto modo si avrà anco il vantaggio di mettere alla prova quelli elementi giovani e intelligenti e farne un semenzajo di uomini di Stato, di governo.

Le Direzioni generali, loro utilità.

§ 31. — Appresso il Segretario Generale vengono per importanza gerarchica nei Dicasteri i Direttori Generali.

Si è fatta quistione sulla convenienza e utilità di istituire le Direzioni Generali, poichè si teme che un direttore generale possa acquistare una importanza preponderante e paralizzare l'azione responsabile del Ministro.

Ma per chi ponga mente alla natura ed alla essenza della pubblica amministrazione, la quale ha bisogno di tradizioni,

di quiete, di stabilità e di permanenza e di essere sottratta alle influenze nocive delle frequenti crisi ministeriali, si avvedrà di leggieri, come salvo al ministro lo indirizzo generale politico e amministrativo, la spedizione dei singoli affari e incumbenze burocratiche debba essere unicamente affidata ai varî funzionarî.

L'istituto delle Direzioni generali, mentre toglie al ministro e al segretario generale la cura degli affari minuti e correnti di ufficio, giova a mantenere e conservare le buone tradizioni e pratiche amministrative.

Niuno saprebbe contestare la utilità di un direttore generale, il quale stando a capo dei servizî di più divisioni, studia insieme ai capi divisioni e capi sezioni gli affari più importanti, dia loro unità di indirizzo amministrativo, li incentri sotto la sua responsabilità e li sommetta così al Ministro o al Segretario Generale, mettendoli pertanto in grado di giudicare l'insieme dei provvedimenti presi, la bontà e opportunità degli stessi, l'indirizzo insomma generale degli affari.

Il Direttore generale firma pel Ministro, conferisce con questo nei casi gravi e ne esegue gli ordini. Nello stesso tempo è il miglior consigliere negli affari, che si riferiscono al suo servizio e sui miglioramenti che vi si potrebbero apportare.

Le direzioni generali, nella maggior parte delle nostre amministrazioni, sia per disposizione di legge, sia per regolamento hanno l'obbligo di presentare alle Camere o al ministro una relazione annuale sullo andamento dei servizî che ne dipendono.

Nel nostro Parlamento la quistione delle Direzioni generali è stata dibattuta.

Il Crispi si è mostrato avversario delle direzioni generali, che egli chiama amministrazioni anomale, irresponsabili, che sono quelle che realmente lavorano e dispongono, salvo poi ai ministri di mettere la firma e qualche volta la sabbia sull'inchiostro (1).

(1) Atti Parlam. Discussioni Cam. Deput. Leg. XV, p. 900.

Invece il Baccarini nella seduta del 3 febbraro 1883 nella Camera Elettiva sostenne che se le direzioni generali non ci fossero, bisognerebbe crearle per potere provvedere allo andamento regolare dei pubblici servizi. « Non che dipenda da un direttore generale più che da un capo di divisione il far procedere regolarmente gli affari; dico che se si vogliano abolire le direzioni generali, non bisogna costituire 10 ministeri, ma 20 o 25 ».

In quasi tutti i Ministeri esistono Direzioni Generali.

Così il Ministero degli Affari Esteri ha le seguenti due Direzioni Generali: 1° degli affari politici e degli uffici amministrativi, 2° dei consolati e del commercio.

Il Ministero dell'Interno ha una direzione Generale delle Carceri.

Il Ministero delle Finanze e del Tesoro ha la Direzione Generale delle Gabelle, la Direzione generale del Demanio e delle tasse sugli affari, la Direzione generale delle Imposte Dirette, del Catasto e del Macinato e la Direzione Generale del Debito Pubblico.

Il Ministero della Guerra ha la Direzione Generale delle Armi di fanteria e cavalleria, quelle delle Armi di Artiglieria e del genio, la Direzione generale delle leve e truppe e la Direzione generale dei servizî amministrativi.

Il Ministero della Marina ha le seguenti 3 Direzioni Generali del Materiale, d'Artiglieria e torpedini, e della Marina Mercantile.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha la Direzione generale delle Antichità e Belle Arti.

Il Ministero dei Lavori Pubblici ha le seguenti 5 Direzioni generali: dei Ponti e Strade, delle Opere idrauliche, delle Strade ferrate, delle R. Poste, dei Telegrafi.

A chi appartiene la istituzione e soppressione delle Direzioni generali?

È questa una quistione vivamente discussa.

Trattasi in vero di un atto grave il quale tocca l'ordinamento fondamentale delle grandi amministrazioni centrali per essere lasciato al criterio individuale dei singoli ministri.

Alcuni pubblicisti esigono che le direzioni generali non

possano essere altrimenti istituite o soppresse se non per legge.

L'on. Cairoli nel suo progetto all'art. 2. così proponea: « Le direzioni generali tanto interne come esterne, quando la specialità e l'importanza della materia ne esiga la istituzione, saranno create con decreto reale deliberato in Consiglio di ministri. Per la istituzione delle direzioni generali esterne dovrà inoltre essere previamente sentito il Consiglio di Stato.

Crederemmo sufficiente siffatta garanzia qualora venisse ammessa dal legislatore italiano, tanto più in quanto che, a mente del sullodato progetto, la gerarchia degli ufficî e quella dei gradi, gli stipendî annessi a ciascun grado e le classi degli stipendî per ogni grado, verranno deliberate in Consiglio dei ministri e sottoposte al Parlamento coi ruoli organici e colle variazioni ai Ruoli medesimi, da allegarsi al bilancio annuale di ciascun Ministero essendo siffattamente largamente assicurato lo esame e il controllo parlamentare sulle deliberazioni del Governo.

Dottrina intorno alla istituzione e soppressione dei Dicasteri.

§ 32.—Qual'è la dottrina veramente costituzionale intorno alla creazione e soppressione dei Ministeri? Può il potere esecutivo con un semplice decreto reale sopprimere un Ministero esistente, istituirne altri di nuovi, far passare le attribuzioni di uno in quelle di un altro Ministero?

Non mancano egregi pubblicisti italiani e stranieri, quali il Pellegrino Rossi, il Foucart, il Laferrière, il Doufour, il Persico, il Guizot, il Macarel, i quali ritengono che spetti al potere esecutivo la facoltà di fare e disfare i ministeri, e di mutare a piacimento le attribuzioni dei varî Dicasteri.

Anche il De Gioannis (Corso di Diritto Pubblico Amministrativo V. 2. p. 480) ritiene che il determinare il numero e le attribuzioni dei Ministri è prerogativa libera della Corona, salva pur sempre la necessità di una legge se le mo-

difiche da introdursi nel Ministero richiedessero una nuova spesa a carico dell' Erario.

Ma questi scrittori hanno seguìto l' impulso e la corrente di una dottrina meramente storica, che ha la sua origine nella storia del potere esecutivo in Francia. Il diritto pubblico francese ai tempi della rivoluzione accordava al potere esecutivo la facoltà di provvedere da sè con i suoi proprî atti alla propria organizzazione. Napoleone I° usò largamente di questa prerogativa, fece disfare i Ministeri, creò il Ministero del Tesoro e quello della polizia, ed elevò i Ministeri ad 11. E il cattivo precedente durò fino alla Restorazione, la quale per semplice ordinanza regia ridusse a 7 i Ministeri nel 1816 e nel 1828 ne crea tre.

Ma la Francia non puossi certamente additare come modello di paese costituzionale.

Quando si tratta di un paese, nel quale le mutazioni di costituzione si effettuano, per così dire, ad ogni mutar di luna, e i reggimenti si succedono e le amministrazioni si sconvolgono troppo di frequente, come volete voi citare questa autorità siccome quella che, ritenuta per buona, debba essere accettata da un popolo, il quale intende di procedere per vie regolari e fondare in casa propria un sincero regime costituzionale?

Anche nei primordî della nostra vita costituzionale si seguì la dottrina francese.

Quando in Piemonte dal Governo assoluto si passò al governo costituzionale era ben naturale che i ministeri e i ministri venissero creati e nominati dal Re. Ma se questo si è fatto la prima volta perchè era una necessità, vuol egli dire che sia diventata regola che i ministeri debbono esser creati per decreto reale e non per legge, e che le Camere non ne determinino le attribuzioni? Anche nei primi anni in cui si stabilivano gli ordini costituzionali avvennero molte cose che successivamente si sono modificate e molti fatti che in seguito non si possono far più, allora taluni atti che oggi sarebbero incostituzionali trovavano la loro giustificazione nelle leggi antiche, nelle regie patenti.

Ma fattasi strada a poco a poco nella coscienza popolare i

sani e retti principî del governo rappresentativo, il Parlamento rivendicò a sè il diritto della organizzazione delle amministrazioni dello Stato, stabilendo gli organi principali dello Stato, che sono i Direttori, e le autorità, le attribuzioni e le funzioni di ciascuno di essi.

Tutta la nostra vita parlamentare può compendiarsi in un lento lavorio, mediante il quale il Parlamento Nazionale ha affermato i suoi diritti di sovranità, e la parola viva e solenne del legislatore il disopra sul decreto e regolamento; il potere esecutivo pertanto non si è creduto più sciolto, più libero come una volta.

È questo è progresso vero costituzionale, circonscrivere e limitare per parte del Parlamento la libertà sconfinata del potere esecutivo.

In questo modo soltanto si può dare ai nostri organismi amministrativi quella stabilità e quella certezza, senza di cui non vi sarà mai buona amministrazione.

L'esempio della Francia in cui le organizzazioni si fanno anche oggi sotto la repubblica generalmente per semplici decreti, non si deve additare a modello.

Le buone, le saggie consuetudini parlamentari dobbiamo attingerle là nel paese classico della libertà, nel paese avventurato, che fu la culla del sistema costituzionale.

In Inghilterra ogni più piccolo organismo amministrativo, ogni più piccola attribuzione del potere esecutivo viene regolata per legge. Continua ed incessante è l'azione del Parlamento sopra l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni.

In Italia levò gran rumore e scandalo nel paese e nel Parlamento il fatto di aversi mediante i due decreti del 26 dicembre 1877 soppresso il Dicastero di Agricoltura, Industria e Commercio e creato quello del Tesoro.

L'on. Spaventa nella tornata del 4 giugno 1878 (1) molto opportunamente sollevò nella Camera Elettiva la quistione costituzionale, sostenendo con dottrina ed erudizione come

(1) Atti parlamentari Cam. dei Deputati p. 1389 e seguenti.

al potere esecutivo non spetti la facoltà organica delle pubbliche amministrazioni.

E di vero, ai sensi del nostro Statuto fondamentale non è attribuita al potere esecutivo alcuna facoltà organica. Il potere esecutivo, dice l' art. 5 della Costituzione, nomina a tutte le cariche dello Stato; ma non dice che il potere esecutivo istituisce esso le cariche dello Stato o ne determini le attribuzioni, poichè questa è opera soltanto del legislatore, il diritto di nomina che spetta al potere esecutivo non è illimitato e assoluto, poichè esso deve rispettare le condizioni e i requisiti stabiliti dalle leggi per la nomina alle cariche dello Stato. Questa è la dottrina dei migliori pubblicisti.

Il potere esecutivo non è un organismo che vive e sta da sè; esso è compreso in un organismo superiore, nell' organismo dello Stato, dove non è tanto coordinato quanto subordinato al potere legislativo. La sua attività organica pertanto ha dei limiti.

Di siffatti limiti alcuni sono espressi nella Costituzione, altri impliciti scaturienti dallo spirito e dalla essenza della medesima.

Così sono limiti espressi, l' approvazione del bilancio riserbato al Parlamento senza il cui assenso nessuna spesa può farsi. L' organizzazione giudiziaria secondo l' art. 70 non si può ordinare nè derogare se non in forza di una legge. Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge. La leva militare è regolata dalla legge.

Questi sono limiti espressi nella Costituzione, ma sonvene altri impliciti nella natura e nello spirito della Costituzione medesima.

Tali i requisiti e le condizioni per la nomina alle cariche dello Stato, in cui le leggi determinano i requisiti di età, di moralità, di capacità, di tirocinio ecc.

Lo stesso è a dirsi con maggior ragione per quanto riguarda l'organizzazione dei Ministeri.

« Se fosse corretta la teoria che allo stato attuale della legislazione competa al potere esecutivo di nominar ministeri per mezzo di decreti reali, potrebbe accadere un bel giorno

un uomo politico creasse 20, 30 ministri. Oppure immaginate che sia chiamato per comporre il Ministero uno il quale creda di avere un' intelligenza molto al disopra dell' intelligenza della Camera, e che quest'uomo ritenesse opportuno per decreto reale di abolire tutti i Ministeri e concentrare in sè tutti i poteri chiamandosi il ministro segretario di Stato, oppure la dottrina del Girardin che non vuole che due ministeri. Allora questo ministro direbbe: non solamente questa variazione non porta un aumento di spesa ma porta una diminuzione, poichè non ci sono da pagare altri 8 ministri. »

Il potere esecutivo non ha il diritto di far scomparire un organismo intero dello Stato oppure crearne un altro di pianta, oppure immutare le attribuzioni dei varî Dicasteri.

L'organizzazione dei Ministeri, dice lo Stein, vale quanto l'organizzazione stessa dello Stato.

I più illustri statisti, lo Stein, il Twesten, il Ronne affermano recisamente che l' organizzazione, le attribuzioni, le mutazioni nei Ministeri non possono essere che l'opera della legge soltanto.

Questo è il diritto pubblico dell'Inghilterra, della Germania ed anco dell' Austria. In alcuni stati tedeschi come il Lussemburgo, il Wurtemberg, Prussia, Assia elettorale finanche il numero e qualità dei ministri furono determinati nelle loro costituzioni.

Anche la costituzione francese del 4 novembre 1848 espressamente toglieva al capo dello Stato la libertà di fissare il numero dei ministri e le loro attribuzioni, e prescriveva che tanto il numero quanto le attribuzioni dei ministri dovessero determinarsi per legge.

L'art. 78 della Costituzione belga dice: Il Re non ha altri poteri se non quelli che gli attribuiscono formalmente la costituzione e le leggi.

Per la costituzione belga il silenzio è divieto, il Re non può avere altre attribuzioni che quelle espressamente concesse.

Che il potere esecutivo debba avere una tal quale libertà di azione, nessuno vorrà negarlo. È necessario e indispensabile che il Governo abbia un pò le mani libere nel valer-

si degli strumenti, che funzionano sotto la sua direzione che esprimono il suo concetto e che danno il movimento alla macchina amministrativa.

Il Ministero può e deve determinare certe attribuzioni di servizio, senza che la Camera intervenga, altrimenti non potrebbe amministrare. P. e. per il migliore andamento di un dato servizio può distaccare da un altro servizio alcuni impiegati e aggiungerli ai primi, purchè non turbi l'economia del bilancio. Dee lasciarsi al potere esecutivo la facoltà di modificare l'interna compagine dei dicasteri e le attribuzioni delle singole categorie d'impiegati secondo le continue e quotidiane accidentalità del servizio. Eppure neanco in ciò è sovrano il potere esecutivo.

Poichè annualmente gli organici debbono approvarsi dalla Camera insieme ai bilanci, la quale ha il mezzo di respingere quelle modificazioni agli organici che il potere esecutivo propone, e le quali si traducono sempre in articoli di bilancio, col restringere i cordoni della borsa, negare l' aumento di spese o togliere anche del tutto la possibilità di un dato servizio togliendone del tutto la spesa.

È contraria alle prerogative parlamentari la teoria dei pieni poteri del Governo nella organizzazione dei servigi.

Si viola ancora la legge di contabilità, la quale è oggi il fondamento giuridico dei Ministeri e non permette dopo l' approvazione dei bilanci nè spostamenti di capitoli nè modificazioni di stanziamenti nè alterazione di servizi.

Anche quelli che ammettono nello stato attuale della legislazione siffatta facoltà eccessiva del potere esecutivo, devono vedere che essa è un'arma ben pericolosa, la quale scuote la stabilità delle amministrazioni centrali, e le mantiene sempre soggette alla possibilità di nuovi e radicali mutamenti.

La pratica dei governi costituzionali modello è contraria alla illimitata facoltà del potere esecutivo. In America i ministeri vengono creati per legge, così in Isvizzera, nelle monarchie tedesche.

L' ordinamento delle amministrazioni centrali dello Stato, il determinare stabilimento le attribuzioni delle medesime,

questo non potrebbe essere che l' opera di una legge approvata dai due rami del parlamento e sanzionata dal Re.

Tale sarebbe p. e. lo stabilire il grado, l' ordine, la qualità, gli stipendî degl' impiegati, se ci devono essere a mo d' esempio direzioni generali, se esse debbano far parte integrante del Ministero, o invece direzioni autonome staccate dal Ministero, se ci hanno ad essere ispettori generali, direttori, capi divisione, capi sezione, se ci deve essere la distinzione di impiegati di concetto, di ragioneria e d'ordine, Tutte queste sono quistioni gravissime che debbono essere ben determinate e definite in una legge speciale e solenne, e non in una legge di bilancio e molto meno abbandonarsi alla discrezione del potere esecutivo.

Questo principio venne nettamente e chiaramente proclamato nella memoranda tornata dell' 8 giugno 1878 dalla Camera elettiva, in cui si obbligava il Governo a presentare una legge pel riordinamento delle amministrazioni centrali dello Stato e per designare le attribuzioni delle medesime.

Necessità di stabilire un assetto razionale delle Amministrazioni centrali.

§ 33. È urgente pertanto che il Governo presenti al Parlamento Nazionale con ogni sollecitudine un progetto di legge per l'assetto razionale, sicuro, diffinitivo, stabile delle grandi amministrazioni centrali dello Stato, dei Dicasteri. Questo deve essere il voto supremo dei partiti politici.

L'amministrazione centrale, come ben disse un illustre oratore (1) sarà così sottratta alle oscillazioni degli apprezzamenti personali, i quali possono preparare al potere legislativo sempre nuove sorprese, finchè dura nel potere esecutivo la facoltà di creare e distruggere Ministeri con un tratto di penna.

« Egli importa, dice l'illustre e compianto Prof. de Gioannis, che al di fuori di questo moto e agitazione della politica ci

(1) Cairoli — Discuss. Cam. dei Deputati tornata del 7 Giugno 1878 p. 1514.

sia alcun che di certo e di stabile intorno alla pubblica amministrazione, per forma che la buona amministrazione dei comuni interessi sia un bisogno permanente e continuo di tutte le posizioni sociali e di tutte le politiche condizioni.»

Le attribuzioni, le competenze, le mansioni, i diritti i doveri dei pubblici funzionarî ed impiegati tutti delle Amministrazioni centrali saranno stabiliti dalla parola augusta del legislatore; così i cittadini saranno meglio garentiti e tutelati nei loro interessi e diritti. A questa legge dovrebbero annettersi le disposizioni concernenti la responsabilità piena dei pubblici funzionarî di qualunque grado innanzi la legge. Siffatti provvedimenti legislativi saranno segnacolo di libertà vera e di democrazia.

Catania Febbraro 1884.